



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**FACULDADE DE DIREITO – FD**

IURE MARQUES DE SOUSA

**O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO PARA CONCRETIZAÇÃO  
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO**

Brasília - DF

2017

IURE MARQUES DE SOUSA

**O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO PARA CONCRETIZAÇÃO  
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília  
(UnB), como requisito parcial para  
obtenção do grau de bacharel em Direito.  
Orientador: Professor Doutor David  
Wilson de Abreu Pardo

Brasília - DF

2017

IURE MARQUES DE SOUSA

**O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO PARA CONCRETIZAÇÃO  
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília  
(UnB), como requisito parcial para  
obtenção do grau de bacharel em Direito.  
Orientador: Professor Doutor David  
Wilson de Abreu Pardo

Aprovado em \_\_/\_\_/2017

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. David Wilson de Abreu Pardo (Orientador)

---

Prof. Me. Lucas Rocha Furtado

---

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

---

Prof. Dr. Wilson Roberto Theodoro Filho (Suplente)

*Dedico este trabalho a todos e todas  
estudantes secundaristas que ocuparam  
as escolas Brasil afora, por uma  
educação pública de qualidade. A sua  
luta é gloriosa, promete melhor sorte à  
democracia brasileira e não passará  
despercebida.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, **Martha José Marques**, pois sem ela nada do que está sendo feito, seria feito. Sempre resiliente, criou sozinha dois filhos, dando-lhes a melhor educação, tracejando o melhor caminho para eles (que necessariamente perpassaria pela Universidade de Brasília) e que, agora, com a conclusão desta minha graduação, pode desfadigar na certeza de que o desfecho do seu esforço foi bom e valoroso.

Agradeço ao meu irmão, **Fabício Marques de Sousa**, que sempre me foi uma inspiração. Inicialmente porque, ao adentrar na UnB quando eu ainda estava na 6ª série, pavimentou o meu caminho a essa universidade, já que para minha mãe não haveria outra alternativa para mim. Depois, pela sua dedicação e imenso trabalho (braçal) ao longo da graduação em jornalismo, afastando-me de vez deste curso, para que pudesse seguir para o direito. Embora as narrativas sejam jocosas, o agradecimento pelo seu apoio e, principalmente, pelo involuntário exemplo de dedicação e esforço é mais que sincero.

Agradeço às outras duas pessoas que compõe minha casa, **Márcia José Marques** e **Carolina Marques de Queiroz**, tia e prima, respectivamente. Muito obrigado pela torcida de sempre e paciência inesgotável que somente a nossa família tem por nós.

Muito obrigado, ainda, à **Ana Vitória Aguiar Cavalcante de Carvalho**, minha companheira nesses últimos anos de graduação, sempre paciente ao me ouvir falar deste trabalho e do curso em geral, dando-me forças nos momentos de fragilidade. Nossas conversas sobre o direito e sua usual inteligência nos nossos diálogos sempre ampliam meus horizontes.

Agradeço ao meu orientador, **Dr. David Wilson de Abreu Pardo**, cuja mentoria possibilitou que as ideias saíssem da minha cabeça e fossem para o papel. Além de ser uma evidente inspiração como jurista pelo seu compromisso com a boa prática judicial e paixão acadêmica.

Por fim, agradeço a **Deus**, que é simplesmente tudo para mim. O verdadeiro propósito da minha jornada na graduação era, enfim, glorificá-lo. Receba, pois, Senhor, toda a honra e glória por este trabalho e pela minha vida.

## **RESUMO**

As recentes manifestações de estudantes secundaristas por melhores condições de ensino nas escolas públicas, com a consequente ocupação dos prédios oficiais, apontam para uma crise de dimensões estatais na oferta da educação. Essa tensão pode ser explicada, em parte, por conta do déficit democrático de que padece a Administração Pública em sua atuação no setor educacional, apesar de a própria Constituição Federal de 1988 prever, como um dos princípios sob o qual o ensino será ministrado, a gestão democrática do ensino público. Cumpre, então, problematizar o caráter democrático da ordem jurídica que rege a Administração, a fim de adequá-la à exigência constitucional referida. Esse é o objetivo desta monografia, que irá analisar quais bases do Direito Administrativo devem ser reexaminadas para satisfazer as condições constatadas no escopo do paradigma do Estado Democrático de Direito. E, a partir desse reexame, relacionar esse Novo Direito Administrativo com a própria concretização do princípio da gestão democrática do ensino público, por intermédio da ação do regime jurídico administrativo sobre as políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Estado Democrático de Direito; políticas públicas; políticas educacionais; gestão democrática do ensino público.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
-------------------------	----------

<b>Capítulo I – Gestão escolar no Brasil através do tempo .....</b>	<b>12</b>
---	-----------

1. Considerações iniciais .....	12
2. A administração escolar Pré-Getúlio Vargas .....	13
3. Era Vargas (1930-1945) .....	16
3.1. Contexto político-econômico .....	16
3.2. Política educacional .....	17
3.3. A administração escolar na Era Vargas .....	21
4. Nacional Desenvolvimentismo (1945-1964) .....	22
4.1. Contexto político-econômico .....	22
4.2. Política educacional .....	24
4.3. A administração escolar no Nacional Desenvolvimentismo .....	26
5. Período Militar (1964-1984) .....	28
5.1. Contexto político-econômico .....	28
5.2. Política educacional .....	30
5.3. A administração escolar no Período Militar .....	32
6. Nova República (1988 em diante) .....	33
6.1. Consagração do princípio da gestão democrática do ensino público .....	33
6.2. Incessante busca pela efetivação da gestão democrática do ensino .....	35

## **Capítulo II – O Novo Direito Administrativo adequado ao**

<b>Estado Democrático de Direito .....</b>	<b>39</b>
--	-----------

1. Considerações iniciais .....	39
2. Direito Administrativo: formação e desenvolvimento .....	41
2.1. O nascimento romântico .....	41
2.2. A ilusão garantística da gênese .....	43

2.3. O descolamento em relação ao Direito Constitucional .....	45
3. O paradigma constitucional atual .....	50
3.1. A noção de paradigma jurídico .....	50
3.2. Breve explanação dos paradigmas insuficientes .....	52
3.3. O Estado Democrático de Direito .....	58
4. Adequação do Direito Administrativo	
ao Estado Democrático de Direito .....	62
4.1. Da supremacia do interesse público para a	
adequabilidade e da legalidade para a juridicidade	
administrativa .....	62
4.2. Participação administrativa como medida de	
legitimidade democrática .....	68

### **Capítulo III – A contribuição do Novo Direito Administrativo**

#### **para realização da gestão democrática do ensino público .....71**

1. Concretização da gestão democrática do ensino público .....	71
1.1. As bases da gestão democrática .....	72
1.1.1. A epistemologia .....	73
1.1.2. A política .....	75
2. Um vínculo entre Direito Administrativo e educação .....	78
2.1. Educação como um direito fundamental de natureza	
social .....	78
2.1.1. A centralidade dos direitos fundamentais	
na sistemática constitucional vigente .....	78
2.1.2. Detalhes do direito à educação enquanto	
um direito social .....	80
2.2. Direito Administrativo e políticas públicas .....	82
3. Possibilidade de contribuição do Novo Direito Administrativo	
para a política educacional de caráter democrático .....	87

#### **CONCLUSÃO .....94**

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....96**



## INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por objetivo analisar a questão em volta do direito à educação e da gestão do ensino público no Brasil, problematizando a atuação da Administração Pública no escopo da gestão do ensino, a partir da ótica constitucional conferida ao tema, uma vez que o inciso VI, do artigo 206, da Constituição Federal, prescreve a *gestão democrática do ensino público* como um dos princípios em que o ensino será ministrado no país<sup>1</sup>.

O pretexto desta pesquisa surgiu com a inquietação perante as manifestações de insatisfação social pela atuação do poder público na gestão escolar e das questões que orbitam em torno dela, como, v. g., o transporte de estudantes. Estar-se-ia falando, dentre outras ocorrências, das revoltas dos estudantes no Estado de São Paulo e no Distrito Federal, destes pela reformulação do serviço de cadastro para o Passe Livre Estudantil, que resultou na ocupação do posto do DFTRANS na Rodoviária do Plano Piloto, em abril e maio de 2016<sup>2</sup>, e daqueles pelo descontentamento com a reestruturação escolar proposta pelo governo estadual, que derivou na ocupação de 182 escolas e posterior cancelamento da reestruturação, em novembro de 2015<sup>3</sup>.

À sociedade como um todo não interessa que seus jovens deixem os próprios lares e passem dias a fio ocupando escolas e outros prédios públicos, enquanto poderiam estar usando os espaços de outra maneira, estudando e se desenvolvendo criticamente, como cidadãos, e profissionalmente, como futuros trabalhadores a ingressar no mercado de trabalho. Esses estudantes, no entanto, estão albergados pela ordem constitucional que lhes confere o direito de se manifestar e protestar, a fim de exigir a oferta de educação de qualidade e que a própria gestão do ensino tenha um caráter democrático. Daí, já se remove o raciocínio de que os responsáveis pelas celeumas acima relatadas sejam os próprios manifestantes, não raramente cunhados de “baderneiros”, na tentativa de

---

<sup>1</sup> “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.”

<sup>2</sup> <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/04/estudantes-do-df-pedem-expansao-do-passe-livre-em-ato-na-rodoviaria.html>

<sup>3</sup> [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/27/politica/1448630770\\_932542.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/27/politica/1448630770_932542.html)

imputar-lhes essa responsabilidade. O que se têm, na verdade, são jovens exercendo seu direito como cidadãos. Com efeito, eles estão alargando o exercício da sua cidadania, ao pressionar o poder público para garantia dos seus interesses juridicamente tutelados.

Se é o caso de imputar responsabilidade a alguém, cumpre indicar o poder público para tanto. É que é preciso problematizar a ação da Administração Pública, enquanto estrutura encarregada de materializar as políticas estatais, na concretização dos direitos ora reclamados pela sociedade. Nessa tarefa, nota-se que um dos principais dilemas enfrentados pela atual Administração é justamente o déficit democrático, verificado desde sua formatação, juridicamente estabelecida, até suas ações concretas, também cobertas pela ordem jurídica. Vê-se, então, que a solução da escassez democrática da Administração Pública há de perpassar, em grande medida, pela análise da própria natureza democrática da ordem estabelecida pelo direito.

De fato, assim o é, uma vez que, com fulcro nos escritos do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>4</sup>, entende-se que uma determinada ordem jurídica, por mais avançada que seja, só será suficiente para equacionar conflitos sociais, como os que foram vistos no bojo do movimento estudantil de São Paulo e do Distrito Federal, em 2015 e 2016, se estiver dotada dos adequados meio democráticos.

Tendo em vista que o Direito Administrativo é o ramo jurídico que, por excelência, regulamenta a Administração, propõe-se, nesta pesquisa, como forma constitucionalmente adequada ao Estado Democrático de Direito a gestão democrática do ensino público de acordo com o Novo Direito Administrativo. Neste, diferentemente da manifestação clássica dessa disciplina, de natureza impositiva e autoritária, há uma releitura constitucional que enquadra os seus paradigmas aos direitos fundamentais e ao princípio democrático.

Para apresentação da proposta acima, esta monografia foi dividida em três capítulos. No primeiro, com base em uma metodologia de pesquisa ancorada em revisão bibliográfica, são apresentados os fundamentos históricos da gestão da educação brasileira, desde os primórdios do movimento de institucionalização da administração escolar, nos anos 30 do século passado, até a presente conjuntura. Neste capítulo, também são empreendidos esforços para uma análise crítica da gestão educacional, revelando, num primeiro momento, a natureza historicamente autoritária e centralizadora dessa

---

<sup>4</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Democracia e contrapoderes. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 258, p. 47-80, mai. 2013. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8609>>. Acesso em: 23 Set. 2016.

política, para em seguida destacar a necessidade de adequação à atual demanda por democratização da gestão do ensino, tal como prevê Constituição Federal em seu artigo 206, inciso VI.

No segundo capítulo, é apresentado o Novo Direito Administrativo, que, a partir da constitucionalização da disciplina administrativista, supre com a perspectiva exclusivamente estatal e com a *lógica de autoridade*, características da teoria e prática administrativa, para a criação de uma dogmática jurídica em consonância com os valores democráticos e os direitos fundamentais. Nesse momento, são apresentados, em linhas gerais, os três paradigmas constitucionais que se manifestaram no Estado moderno, com destaque para consolidação do paradigma que dá ensejo ao hodierno Estado Democrático de Direito. Em seguida, são revistas algumas bases estruturais do Direito Administrativo, a fim de compatibilizá-las mais com o paradigma vigente.

Por fim, no terceiro capítulo, propõe-se uma aplicação do Novo Direito Administrativo, adequado ao Estado Democrático de Direito, à gestão do ensino público, como instrumento dogmático-normativo de realização do princípio da gestão democrática. Embora se reconheça o caráter preliminar da proposta, carecedora de um desdobramento empírico, entende-se que a reflexão teórica cumpre a finalidade desta monografia. Era preciso iniciar o enfrentamento da questão, em um momento tão delicado da vida nacional, em que a democracia está no centro da crise. Futuramente, a pesquisa pode ser aprofundada no âmbito da pós-graduação.

# CAPÍTULO I

## Gestão escolar no Brasil através do tempo

**Sumário:** 1. Considerações iniciais; 2. A administração escolar Pré-Getúlio Vargas; 3. Era Vargas (1930-1945); 3.1. Contexto político-econômico; 3.2. Política educacional; 3.3. A administração escolar na Era Vargas; 4. Nacional Desenvolvimentismo (1946-1964); 4.1. Contexto político-econômico; 4.2. Política educacional; 4.3. A administração escolar no Nacional Desenvolvimentismo; 5. Período Militar (1964-1984); 5.1. Contexto político-econômico; 5.2. Política educacional; 5.3. A administração escolar no Período Militar; 6. Nova República (1988 em diante); 6.1. Consagração do princípio da gestão democrática do ensino; 6.2. Incessante busca pela efetivação da gestão democrática do ensino.

### 1. Considerações iniciais

Antes de se adentrar na discussão acerca da gestão democrática do ensino público e da sua implementação por intermédio da instrumentalização do Direito Administrativo, em sua faceta constitucionalmente adequada ao Estado Democrático de Direito, há que se falar do arcabouço histórico da administração do ensino no Brasil, tal como desenvolvido pelo Estado a partir das suas políticas públicas afetas a esse tema.

Faça-se um adendo, aqui, para ressaltar que, embora haja distinção de significado entre os termos “gestão” e “administração”, ambos serão tratados como conceitos similares nesta pesquisa. O termo “gestão”, como parte do vocabulário corporativo, tem uma aplicação mais recente, sendo empregado até mesmo como um substituto à palavra “administração”, por conter, em si, uma carga semântica mais inclusiva, de incentivo à participação, autonomia e responsabilidade dos indivíduos que participam do processo produtivo<sup>5</sup>. Apesar disso, não se pode ignorar que a bibliografia que trata da (atualmente chamada) “gestão do ensino”, tradicionalmente se refere a esta como “administração escolar”<sup>6</sup>, locução que, portanto, será bastante utilizada nesta monografia.

---

<sup>5</sup> Sobre a diferença entre “gestão” e “administração”, cf. em: <http://www.mundocarreira.com.br/administracao/conheca-diferenca-entre-gestao-e-administracao/>.

<sup>6</sup> Cf. Paro, 1990; Azevedo, 2004; Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), 2010; Romanelli, 2005.

Retomando, é importante reconhecer que o atual modelo de gestão do ensino, previsto na Constituição Federal de 1988, de caráter eminentemente democrático, não surgiu espontaneamente, mas sim como fruto dos esforços empreendidos por homens e mulheres comprometidos com uma forma de sociedade mais inclusiva, plural e emancipadora, ao revés das forças historicamente hegemônicas, de natureza elitista e autoritária, que sempre impuseram uma administração escolar de raiz antidemocrática.

Este capítulo, então, por meio de revisão bibliográfica, explanará como se deu a disputa ideológica em torno da gestão do ensino no Brasil, com a exposição dos marcos históricos e teóricos da administração escolar que informaram a organização das escolas e os sistemas de ensino, à luz da legislação e das concepções preponderantes nos seguintes períodos: Pré-Getúlio Vargas; Era Vargas; Nacional Desenvolvimentismo; Ditadura Militar; e Nova República e Neoliberalismo.

## **2. A administração escolar Pré-Getúlio Vargas**

A análise da organização e desenvolvimento da administração escolar tem que levar em conta a forma como se origina e floresce o poder político no Brasil, uma vez que essa forma de administração evolui, espontânea ou deliberadamente, para atender aos interesses das camadas representadas na estrutura do poder.

Segundo Otaíza de Oliveira Romanelli (2005), há duas formas de exercício do poder político: “o dos estreitos limites do poder local e o da esfera mais ampla do poder central”<sup>7</sup>. O poder predominantemente local caracteriza-se por decorrer da propriedade da terra, sendo ditado pelos interesses de uma aristocracia latifundiária, que cria relações de clientelismo com a população local, mantendo laços de dependência e reforço de sua autoridade, enquanto donos do poder<sup>8</sup>. O poder central, por sua vez, decorre da autoridade política, sendo exercido pelos representantes das esferas mais altas da classe política, que traçam diretrizes de âmbito nacional ou criam estruturas globais<sup>9</sup>.

Quando um país se estrutura em torno do poder predominantemente local, dificilmente consegue organizar um sistema de ensino capaz de executar diretrizes centrais para toda nação, já que a educação atenderá, no primeiro momento, aos interesses particularistas da aristocracia latifundiária. A administração escolar, nesse contexto, se

---

<sup>7</sup> Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 29.

<sup>8</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 30.

<sup>9</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 31.

apresenta absolutamente fragmentada, tomado o país como um todo, de modo que a construção de escolas e sua manutenção, a nomeação de pessoas para ocupar cargos de magistério, a veiculação e aplicação de verbas, enfim, todos os fatores da administração escolar levarão em conta o grau de prestígio e força dos que controlam o poder local.

Já a centralização do poder político consegue criar um sistema de ensino coeso, que atenderá às diretrizes e valores decorrentes do poder central, o qual será constantemente disputado pelos grupos de interesses que tentarão promover, no interior do agrupamento educacional, seu fortalecimento. Ocorre que a administração escolar, nesse caso, torna-se rígida, a fim de expressar as intenções da facção que ocasionalmente detém o poder, refletindo as contradições próprias de um sistema político responsável mais pela metamorfose das formas tradicionais de controle do poder do que realmente pela criação de formas novas.

O Brasil já experimentou ambas as formas de exercício de poder, passando “por fases que se estenderam desde o predomínio quase absoluto do poder local até a supremacia do poder central, com a hipertrofia do executivo”<sup>10</sup>.

Pode-se dizer que, desde a chegada dos portugueses às terras brasileiras até o fim da Velha República, em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o Brasil viveu tempos de preeminência do poder local. Em toda essa época as questões políticas eram decididas em âmbito local, pois a estrutura socioeconômica do país era baseada na agroexportação, com uma classe dominante composta, basicamente, por aristocratas latifundiários, que exerciam o poder a partir de uma relação de clientelismo e dependência com a população regional.

Sendo assim, no período histórico anterior à década de 30 do século XX, a educação brasileira prestava-se quase que exclusivamente para qualificar o representante político do poder local nas esferas mais altas<sup>11</sup>. O ensino sequer era uma questão nacional, como salienta Dermeval Saviani (1997) no seguinte trecho:

Efetivamente foi somente após a Revolução de 1930 que começamos a enfrentar os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna, entre eles, o da instrução pública popular. Assim é que, ainda em 1930, logo após a vitória da Revolução, é criado o Ministério da Educação e Saúde. A educação começa a ser reconhecida, inclusive no plano institucional, como uma questão nacional. (p. 6)

---

<sup>10</sup> Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 30.

<sup>11</sup> Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 30.

A administração escolar, como se pode supor, era absolutamente fragmentada, dispersa e atendia fundamental e pontualmente aos interesses dos detentores do poder local. Para tanto, as medidas políticas tomadas no setor educacional indicavam que a instrução geral e básica da população, representada pelo ensino primário, a partir da oferta obrigatória e gratuita do ensino, deveria ficar a cargo das províncias e, posteriormente, na República, das unidades federadas<sup>12</sup>.

Conquanto fosse a administração escolar fragmentada, ela portava, desde os primórdios do Estado organizado brasileiro, a característica de forte intervencionismo e autoritarismo estatal, seja por parte da esfera local de governo ou da esfera central. Não se vislumbra, então, uma prática administrativa escolar que reservasse lugar de interlocução para aqueles a quem se destinavam suas ações. Pelo contrário, o exercício da administração escolar em regra excluía a população dos destinos da instituição de ensino, uma vez que era conduzido por uma elite de inspetores, que depois se converteram em diretores e vice-diretores, altamente vinculados e subordinados ao Estado e aos interesses deste em detrimento dos interesses da população. É o que se observa das palavras do inspetor da instrução pública do Estado de São Paulo, Diogo de Mendonça Pinto, que, em 1852, justificava a intervenção do Estado na educação nos seguintes termos:

Por conseguinte eu não digo que os sofrimentos da sociedade sejam a obra do vício das escolhas, nem que estejam ellas aparelhando alguma transformação, mas insisto, e não canço de repetir, que os nossos descuidos, a nossa indolência em interesse tão transcendente pode ameaçar-mos de um perigo irremediável (Relatório, 1852).<sup>13</sup>

Como a intenção deste trabalho é demonstrar e analisar a vereda da administração escolar no Brasil até o momento atual, em que o paradigma constitucional demanda uma gestão democrática do ensino, maiores considerações sobre o período em que a administração escolar não seguia uma agenda ideológica nacional, mas era marcada pelos interesses do poder local, torna-se desnecessária. Por isso, as breves considerações acima são suficientes para pontuar que a administração escolar brasileira, antes de 1930, era absolutamente pulverizada, embora desde já apresentasse cunho autoritário.

---

<sup>12</sup> Cf. Mauricéia Ananias. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 57; e Ana Elizabeth Maia de Albuquerque, *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público* (tese de doutorado), 2011, p. 50.

<sup>13</sup> Mauricéia Ananias. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 62.

### **3. Era Vargas (1930-1945)**

#### **3.1. Contexto político-econômico**

A partir de 1930, o Brasil ingressa no período histórico marcado pelo rompimento com a antiga ordem política e a velha estrutura econômica que vigoravam no país. O ponto alto dessa série de transformações pelas quais a nação passou se encontra na chamada Revolução de 1930, que foi o movimento armado iniciado ao sul do país, mas que repercutiu em vários pontos do território nacional e alçou ao poder Getúlio Vargas. Todo esse movimento, do ponto de vista econômico, tratou de implantar definitivamente o capitalismo industrial no país, ao passo que politicamente importou em reajustamento dos novos setores da sociedade, como a florescente burguesia e a nova classe média urbana, com o setor tradicional, composto pela oligarquia latifundiária, e, destes dois, com o setor internacional<sup>14</sup>.

A mutação econômica pela qual passou o Brasil, nos anos 30 do século XX, caracterizada pela transição do modelo agroexportador para o industrial, se deu, por um lado, em razão do colapso da política econômica que protegia o preço do café no mercado internacional<sup>15</sup>, e, por outro, pela transferência de renda do setor agrícola, tradicional e exportador, para o setor industrial, moderno, dinâmico e excitante do mercado interno<sup>16</sup>.

Essa conjuntura econômica em desenvolvimento produziu transformações profundas na ordem social brasileira. A consolidação do processo de industrialização implantou definitivamente o capitalismo no país, criou classes sociais que exerceriam pressão no sistema político, tal qual o operariado e a burguesia industrial, e efetivamente mudou o paradigma ideológico do Estado brasileiro. Nos dizeres de Romanelli (2005): “Urgia, pois, um remanejamento de todo o aparelho do Estado, ligado até então aos interesses latifundiários, com vistas a uma adequação de sua estrutura aos novos interesses do setor dinâmico e a uma saída mais eficiente da crise”<sup>17</sup>.

Do ponto de vista político, é simples caracterizar o período anterior à ascensão de Vargas ao poder, pois “a maior parte do organismo social participante ou consciente do processo político e econômico, que se desenrolava, estava descontente com o sistema

---

<sup>14</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 47.

<sup>15</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 47.

<sup>16</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 48.

<sup>17</sup> Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 48.



vigente”<sup>18</sup>. Sendo assim, a conjugação de forças advindas do movimento operário, dos setores da classe média, da elite política de oposição e da ala mais jovem das forças armadas, promoveu a Revolução de 1930 e instalou um governo, a princípio provisório, tendo à frente a figura de Getúlio Vargas.

Como se pode imaginar da descrição dos atores políticos, acima elencados, envolvidos na Revolução de 1930, coesão ideológica não era o que havia entre eles; em comum, somente o desejo de experimentar uma nova forma política. Por conta dessa fragmentação ideológica e a invariável insatisfação dos vários grupos de interesse em torno de Getúlio Vargas, é que os seus primeiros anos de governo, de 1930 a 1937, foram absolutamente instáveis, irrompendo levantes liberais/constitucionalistas, (Revolução Constitucionalista de São Paulo, de 1932), comunistas (Intentona Comunista em 1935) e acintosos por parte da extrema direita (Ação Integralista)<sup>19</sup>.

Tudo isso deu azo para que, em 1937, Getúlio Vargas aplicasse um golpe de estado, instaurando uma ditadura a partir do chamado “Estado Novo”. Deste ponto até sua queda, em 1945, Vargas conseguiu, com mão de ferro, governar o país favorecendo a indústria e desenvolvendo a economia. Além disso, valendo-se do seu carisma e capacidade de comunicação com a massa, criou, de forma paternalista, uma ampla legislação trabalhista e de previdência social, ademais criou e oficializou novos partidos políticos.

### **3.2. Política educacional**

No campo educacional, a década de 1930 inaugura a era em que a instrução da população deixa de ser uma questão relativa ao poder local e passar a ser discutida em âmbito nacional. Sendo assim, diversas medidas políticas acerca da educação foram tomadas ao longo do governo de Getúlio Vargas<sup>20</sup>, tais como: a criação do Ministério dos

---

<sup>18</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 49.

<sup>19</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 50.

<sup>20</sup> Marcos institucionais da Era Vargas que caracterizam a educação como uma questão nacional, de acordo com Maria Janete Lins de Azevedo (2008): “O marco institucional dessa nova fase é a criação, logo em 1930, do então denominado Ministério da Educação e Saúde, a partir do qual se instituem o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial, responsáveis pelo estabelecimento das diretrizes nacionais para os ensinos primário, secundário, superior e técnico-profissional e por sua unificação a partir do poder central. As Leis Orgânicas do Ensino promulgadas durante o Estado Novo e no ano de 1946 constituíram-se nos mecanismos pelos quais foram sendo fixadas normas setoriais. A Constituição de 1934 estabeleceu a responsabilidade da União como instância responsável pelo planejamento nacional da educação em todos os níveis e definiu a sua competência na coordenação e fiscalização da execução desse planejamento. Um plano nacional de educação, entretanto, só foi

Negócios da Educação e da Saúde Pública (1930); o estabelecimento, na Constituição de 1934, da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino elementar; além de inúmeras reformas educacionais, algumas de iniciativa da União, outras sob responsabilidade dos estados<sup>21</sup>.

Entretanto, o movimento que demonstrou a necessidade de se considerar o setor educacional como nacionalmente problematizado é anterior a 1930. Na verdade, os primeiros ecos dessa forma de pensamento datam do início do século XX, influenciados pelas ideias acerca da educação, oriundas dos Estados Unidos e Europa, que consubstanciaram no movimento denominado de “Escola Nova”. Para muitos, a obra que inaugura o movimento escolanovista data de 1909 e se trata do pequeno livro de Carneiro Leão, intitulado *A Educação*<sup>22</sup>.

Não se ignora que setores urbanos foram importantíssimos para a propagação do pensamento escolanovista, já que o fluxo de informações e ideias nesse contexto é facilitado. Desse modo, emergiram associações e organizações, formadas por pessoas ligadas à educação e profissionais liberais, imbuídas da missão de articular os interesses educacionais da população, de constituir a educação como setor e garantir possibilidades de influências na política setorial estabelecidas pelo Estado a partir dos anos 1930<sup>23</sup>. A principal dessas associações é a ABE – Associação Brasileira de Educação, criada em 1924 por educadores brasileiros, ligados ao Movimento Escola Nova, com o objetivo de “sensibilizar o poder público e a classe dos educadores para os problemas mais cruciantes da educação nacional e a necessidade urgente de se tomarem medidas concretas para equacionar e resolver esses problemas”<sup>24</sup>.

É importante entender que, apesar do caráter progressista do Movimento Escola Nova, de maneira alguma se pode dizer que se tratava de um movimento popular. Não havia ação popular nas medidas da ABE, tampouco interlocução dos pensadores escolanovista com o objeto de suas próprias teses, o povo. Tratava-se, na verdade, de um movimento elitista, formado por privilegiados, que invariavelmente expressavam uma marca autoritária, típica do modelo educacional consolidado no Brasil<sup>25</sup>.

---

estabelecido a partir de 1961, depois da promulgação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBN).” (p. 31)

<sup>21</sup> Cf. Azilde L. Andreotti. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 106.

<sup>22</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 129.

<sup>23</sup> Cf. Ana Elizabeth Maia de Albuquerque, *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público* (tese de doutorado), 2011, p. 51.

<sup>24</sup> Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 129.

<sup>25</sup> Contradições presentes na ABE, que guardam o caráter autoritário que o setor educacional assumiu no Brasil, quando da sua consolidação como setor, nas palavras de Maria Janete Lins de Azevedo (2008): “[...] o setor (educacional) se constitui guardando traços autoritários presentes na cultura brasileira. Os

Apesar das contradições, pode-se dizer que a ideologia escolanovista e as ações por parte da ABE vão surtir efeitos concretos após 1930, uma vez que nesse período a educação se torna uma questão nacional. Certamente que aspectos econômicos, como a necessidade de capacitação da população para o trabalho industrial, ou mesmo sociais, como a reivindicação do proletariado por direitos sociais, constroem o Estado brasileiro a implementar políticas públicas que promovam ensino universal e gratuito em todo país. No entanto, não se pode perder de vista que a pressão política dos intelectuais do Movimento Escola Nova, sobretudo após o lançamento do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*<sup>26</sup>, em 1932, com seus ideais liberais de educação gratuita, laica e universal, pautou muitas das medidas tomadas pelo Governo Getúlio Vargas no setor educacional.

O movimento da Escola Nova era formado por educadores que, imbuídos de ideais liberais, defendiam uma escola pública para todos e empenhavam-se em dar novos rumos à educação, questionando o tradicionalismo pedagógico reinante até então [...]

Assim, tendo à frente Fernando de Azevedo e assinado por 26 educadores, o manifesto defendia a escola pública, laica, gratuita e obrigatória e a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação, o que redefiniu os debates no campo educacional e influenciou várias regulamentações posteriores.<sup>27</sup>

Em termos institucionais, a Constituição Federal de 1934, promulgada sob a égide do governo provisório de Vargas, instituiu, pela primeira vez na história, a educação como direito<sup>28</sup>. Tornando, portanto, o dever de ensinar obrigatório, tanto para o Estado, que deve efetivar o ensino, quanto para os pais ou responsáveis, que devem prover o

---

intelectuais que ela (ABE) congregou se auto-representaram como elite a quem caberia dirigir, através da educação, o processo de transformação do país. Em suas práticas, não se reservou o lugar de interlocução para aqueles a que se destinavam suas ações (Carvalho, 1989:57)". (p. 30)

<sup>26</sup> Segundo Ana Elizabeth Maia de Albuquerque (2011), "O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova representou um momento de plena visibilidade da questão educacional no país, assinado por intelectuais, jornalistas, advogados, escritores e profissionais liberais. O Manifesto apresentou uma proposta de reconstrução educacional no Brasil. Ele partiu de um diagnóstico da situação do sistema de organização escolar, caracterizado como fragmentário e desarticulado, dadas as reformas parciais a que foi submetido no decorrer dos anos e propunha que se considerasse o problema da educação sob um ponto de vista mais largo, de conjunto e, portanto, a reivindicação de ação do Estado no sentido de formulação de políticas públicas". (p. 52)

<sup>27</sup> Azilde L. Andreotti. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 107.

<sup>28</sup> Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL. Constituição Federal de 1934)

ensino. De mais a mais, restou estabelecida na Carta de 1934, a necessidade de um Plano Nacional de Educação<sup>29</sup>, cuja competência seria da União.

Após os avanços observados na Constituição de 1934, a política educacional brasileira sofre um refluxo a partir da Constituição outorgada de 1937, agora sob o resguardo do “Estado Novo”, uma vez que a educação passou a ser percebida como dever e direito dos pais, deixando ao Estado a função de suprir as lacunas deixadas pela família<sup>30</sup>. Ainda, a gratuidade passou a ser condicionada<sup>31</sup>, o que enfraquece o caráter universal do direito à educação.

Em síntese, apesar dos esforços empreendidos pelos educadores, ao lançar o influente e fecundo *Manifesto...*, o que se verifica é que, no setor educacional, o período getulista, no escopo do governo provisório e, sobretudo, durante o “Estado Novo”, caracterizou-se pelo centralismo e autoritarismo. O Governo Federal passou, então e cada vez mais, a interferir nos diferentes níveis do ensino, promovendo, ademais, uma crescente centralização do aparelho educativo. É o que se extrai das palavras de Getúlio Vargas, proferidas em 1938 e encartadas por Azilde Andreotti, em *História da administração escolar no Brasil* (2010):

Eu vos direi agora que para a consolidação desta obra, precisamos contar com a educação da juventude e com a mocidade que surge das escolas primárias e elementares, dos ginásios e escolas superiores. E, para isso, todos precisam ser educados dentro da doutrina do Estado Novo. Desapareceu e tem de desaparecer a exterioridade do livre didatismo. Agora precisa ser estabelecida a doutrina do Estado. (p. 112).

---

<sup>29</sup> Art 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização; c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário; e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. (BRASIL. Constituição Federal de 1934)

<sup>30</sup> Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. (BRASIL. Constituição Federal de 1937)

<sup>31</sup> Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL. Constituição Federal de 1937)

### 3.3. A administração escolar na Era Vargas

A administração escolar, assim como a própria educação, foi colocada no centro do debate nos anos de Getúlio Vargas. A começar pelo *Manifesto dos Pioneiros*, que clamavam por um tratamento científico da questão da administração escolar, muitos outros estudos e teses sobre este tema desenvolveram-se na época<sup>32</sup>.

Na prática, entretanto, o que se verificou foi uma mera reprodução dos princípios de administração geral, já aplicados na empresa capitalista, à administração escolar, à despeito do pensamento escolanovista de Anísio Teixeira, que, por sua vez, observava uma especificidade na administração escolar em contraposição à administração empresarial, da fábrica.

Há uma administração que seria, digamos, mecânica, em que planejo muito bem o produto que desejo obter, analiso tudo que é necessário para elaborá-lo, divido as parcelas de trabalho envolvidas nessa elaboração e dispondo de boa mão-de-obra e boa organização, entro em produção. É a administração da fábrica. [...] E há outra administração – à qual pertence o caso da Administração Escolar – muito mais difícil. [...] Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor. Enquanto na fábrica o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o staff, na educação, o elemento mais importante é o professor. [...] Aquele que tem grandes qualidades de magistério, isto é, as de sobretudo saber ensinar, transmitir a matéria, deve especializar-se para ser o supervisor, ou seja o professor de professores, que, no staff da administração da escola, trabalha para que métodos e processos de ensino melhorem cada vez mais.<sup>33</sup>

Nesse sentido, proliferou-se, desde o princípio da constituição do campo da administração escolar um pensamento elitista, marcado pela influência dos interesses capitalistas, em expansão ao longo da década de 1930, já que foi o período de consolidação da indústria no país, em detrimento da ampliação da participação popular nos ditames da organização escolar. É o que se verifica no seguinte trecho de Ana Elizabeth Maia de Albuquerque (2011):

Em relação à administração da educação no período, Sander (2007a, p. 11) identifica os princípios gerais da escola de administração clássica como os que inspiraram a administração pública brasileira. Para o autor, estudar a administração da educação no período é examinar a administração pública da

---

<sup>32</sup> Cf. Azilde L. Andreotti. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, pp. 114-121.

<sup>33</sup> Anísio Teixeira, 1961 *apud* Ana Elizabeth Maia de Albuquerque, *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público* (tese de doutorado), 2011, p. 61.

época, isso porque a administração da educação no Brasil “nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país”. (p. 62)

Ademais, tem-se um caráter autoritário presente na gênese do campo da administração escolar, dado o contexto político ditatorial a partir de 1937. Assim, apesar das pressões liberais advindas dos escolanovistas, as reformas educacionais foram efetivadas a partir de decretos-leis, conduzidas pelo Ministro da Educação à época, Gustavo Capanema, manifestando o ranço ideológico parafascista, presente no Estado Novo, e acentuando a característica antidemocrática do período<sup>34</sup>.

#### **4. Nacional Desenvolvimentismo (1946-1964)**

##### **4.1. Contexto político-econômico**

À queda do Estado Novo, em 1945, seguem-se as eleições de uma Assembleia Constituinte e de Eurico Gaspar Dutra para o cargo máximo do Executivo. O governo de Dutra representava uma tentativa de retorno às velhas posições quanto ao papel do Estado no desenvolvimento industrial e, embora tenha ocorrido uma diminuição sensível na proteção da indústria nacional, o que se verificou, na verdade, é que a classe burguesa industrial havia conquistado posições das quais era impossível afastá-la. Sendo assim, desponta no Brasil uma recente oligarquia-burguesa, que se configura no grupo de interesse de maior influência nos anos de Dutra, induzindo a política externa brasileira a se alinhar ao bloco liderado pelos Estados Unidos no contexto de Guerra Fria<sup>35</sup>.

As contradições do Governo Dutra são escancaradas por conta do elitismo autoritário praticado, pois, apesar de suceder a uma ditadura e, em tese, constituir-se em um governo democrático, regido por uma Constituição (1946), o que se verificou, tão logo, foi um acolhimento dos interesses oligárquicos-burgueses, em particular daqueles com vistas a manter o controle do proletariado. Com isso, vislumbraram-se diversas medidas autoritárias que sufocaram os movimentos de massa, como a cassação do Partido Comunista Brasileiro, em 1947, e o fechamento da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Cf. Paulo Ghiraldelli Júnior, *História da Educação*, 1992, p. 86.

<sup>35</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 52.

<sup>36</sup> Cf. Jussara Gallindo e Azilde L. Andreotti. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 128.

No cenário eleitoral de 1949, a insatisfação dos setores populares urbanos, cooptados pelas medidas populistas de outrora, aliada aos interesses da burguesia industrial, que avistaram uma possibilidade de retorno à política econômica do “Estado Novo”, levou, novamente e dessa vez por voto popular, Getúlio Vargas ao poder. Ancorado em uma agenda acentuadamente nacionalista, Vargas

[...] permitiu a entrada do capital estrangeiro, porém associado ao nacional, estimulando, dessa forma, a industrialização brasileira e criando, nesse seu governo, entre outros órgãos e empresas nacionais, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Petrobrás em 1953.<sup>37</sup>

O fim do segundo Governo de Vargas, porém, foi trágico. Ao enfrentar uma crise econômica e a adversidade promovida por facções conservadoras, representadas pela UDN, que o pressionavam para renunciar, Getúlio Vargas preferiu o suicídio, em 24 de agosto de 1954<sup>38</sup>.

Após um período de instabilidade, marcado por golpes e contragolpes, chega ao poder, em 1956, Juscelino Kubitschek. Este governo deu continuidade ao projeto de desenvolvimento iniciado na Era Vargas, mas com abertura ao capital internacional por diferentes formas, como, por exemplo, por meio da implantação de filiais de multinacionais, à medida que, no campo político, tem-se uma reprodução do populismo típico de Getúlio Vargas. Foi um período de estabilidade política em que vigorou um clima de otimismo e, mais do que nunca, caracterizou-se a ideologia desenvolvimentista<sup>39</sup>.

Vê-se, então, que o desenvolvimento do Brasil foi acima de tudo ambíguo, pois conciliava uma expansão econômica, baseada na abertura de mercado para o capital externo, ao passo que politicamente se fundava numa política populista, de invariável tendência nacionalista. Essa contradição foi tão acentuada em Kubitschek, de modo que faltaram aos dois governos que o sucederam bases de sustentação<sup>40</sup>.

Em 1960, Jânio Quadros foi eleito, ainda sob uma bandeira populista, porém com o viés conservador, já que lançado pela UDN. Sua plataforma prometia uma moralização do país, através do combate à corrupção. Todavia,

---

<sup>37</sup> Jussara Gallindo e Azilde L. Andreotti. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 128.

<sup>38</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 52.

<sup>39</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, pp. 52-53.

<sup>40</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 53.

Sua “política externa independente”, aliada ao seu descompromisso pessoal com o partido que o elegera, e, por fim, a impossibilidade de se conciliar o modelo de desenvolvimento econômico, estimulado pelo Governo anterior, com seu modelo político possibilitaram-lhe uma permanência de apenas 7 meses no Governo.<sup>41</sup>

O vice-presidente de Jânio Quadros, João Goulart, assume o poder em 1961. Este era herdeiro político de Getúlio Vargas, tendo sido seu Ministro do Trabalho, e, inclusive, adquirido o seu caráter dúplice ante as pressões da esquerda e da direita. Sucedeu nesse período a maior radicalização política já vista no país e João Goulart optou por ceder espaços aos movimentos populares. Contudo, a esquerda, que estava à frente dos movimentos populares, não considerou da maneira devida o grau de instrução e consciência política da população envolvida nesses movimentos, de modo que, ao final, faltou o sustentáculo político para implantação das medidas populares, minando as forças de João Goulart<sup>42</sup>.

Diante da insatisfação dos latifundiários e da burguesia industrial quanto à política de massas, da ausência de apoio das forças armadas, da falta de base popular do governo e da insatisfação da própria esquerda com a atuação dúbia de João Goulart, foi-se preparado o caminho para ascensão dos militares, que, apoiados pelos setores conservadores da sociedade, em 31 de março de 1964, tomaram o poder, instaurando um regime autoritário no país, o qual duraria pelos próximos 20 anos.

## **4.2. Política educacional**

Em termos de política educacional, já na Constituição de 1946 foi ratificada a educação como direito de todos. O texto constitucional, ainda, estipulou ensino primário obrigatório para todos e gratuito nas escolas públicas. Além do mais, foram estabelecidos os percentuais mínimos que os entes públicos deveriam destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino. Por fim, restou determinado à União a tarefa de fixar as diretrizes e bases da educação nacional.

Os educadores, comprometidos com os princípios liberal-democráticos, conseguiram que na Constituição de 1946 fosse ratificado o direito à escola básica e explicitados os instrumentos legais e financeiros para a sua efetiva viabilização. Foram estabelecidos os percentuais mínimos dos fundos públicos que cada instância administrativa deveria despendar com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Determinou-se, ainda, que caberia à União legislar

---

<sup>41</sup> Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 53.

<sup>42</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 53.



sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Romanelli, 1978:170). Na perspectiva da universalização do ensino, entretanto, as ações governamentais correspondentes continuaram sem eficácia.<sup>43</sup>

A elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que se efetivou na Lei nº 4.024, de 20/12/1961, foi o espaço de maior disputa ideológica, no que se refere à educação, no período do Nacional Desenvolvimentismo<sup>44</sup>. Representantes da igreja católica, em união de forças com donos de escola privadas, levantaram-se contra os defensores da escola pública. O debate girava em torno da liberdade de ensino, já que aqueles defendiam a primazia da família e da Igreja e o caráter supletivo do Estado em matéria de educação.

Cumprе ressaltar, conforme o faz Saviani (2007), que a discussão aqui não era de ordem didático-pedagógica, ligadas ao modo como se deve desenvolver o ensino no interior das escolas, mas sim a quem compete o dever de educar e, logo, a disputa pelas verbas públicas destinadas à educação.

Por fim, quando da aprovação da LDB, em 1961, a posição que prevaleceu foi a que defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que deseja aos seus filhos, conforme se depreende do arts. 4º e 5º da Lei nº 4.024/1961:

Art. 4º É assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos.

Art. 5º São assegurados aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados, adequada representação nos conselhos estaduais de educação, e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos neles realizados. (BRASIL, 1961)

Embora os defensores da escola pública tenham tecido diversas críticas à LDB, no tocante ao seu Título III, “Da liberdade de ensino”<sup>45</sup>, não se ignora que o período de

---

<sup>43</sup> Maria Janete Lins de Azevedo In: Ferreira; Aguiar (orgs.), *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*, 2008, p. 37.

<sup>44</sup> Cf. Ana Elizabeth Maia de Albuquerque, *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público* (tese de doutorado), 2011, p. 67.

<sup>45</sup> Dentre as críticas ao Título III, “Da Liberdade de Ensino”, da primeira LDB (Lei nº 4.024/1961), colaciona-se aqui a proferida pelo escolanovista Manuel Bergström Lourenço Filho (1967), o qual diz: “O Título III, ‘Da Liberdade de Ensino’, contém dois artigos muito estranhos. Dizer que ‘é assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos’, é um princípio que aberrar todo o texto, por seu colorido totalitário. O que, na forma da lei, a carta de 1946 assegurava era o ensino em diferentes ramos (art. 167). A transmissão de conhecimentos como de sentimentos e propósitos, desde que não delituosos, é condição natural da convivência humana, a qual, nos países democráticos, nenhuma lei deverá pretender assegurar ou negar. É um pressuposto básico da vida democrática, que a Constituição estabelecia em vários pontos e, no capítulo ‘Da Educação e Cultura’, reforçava com este mandamento simples e claro: ‘As ciências, letras e as artes são livres’ (art. 173).” (p. 257)

Também é válida a crítica à primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional enunciada por Janete Maria Lins de Azevedo (2008), que diz: “[E]m 1961, quando da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), tornou-se clara a existência de uma solução de compromissos cuja

1946-1964 assistiu a “construção de um projeto social, experimentando-se práticas sociais mais democráticas, com uma maior organização da sociedade civil.”<sup>46</sup>

Nesse período, por conta da efervescência política, ergueram-se uma nova geração de educadores e jovens intelectuais, que protagonizaram movimentos de cultura marcadamente populares. O ensino das massas passou, então, a desempenhar um papel importante no debate educacional, sobretudo após a chegada de João Goulart ao poder, acentuando, ainda, todas as contradições existentes no excludente sistema de ensino brasileiro, que nunca cumpriu com o seu propósito declarado: levar educação de qualidade a toda população.

[...] em termos gerais, houve uma forte participação da sociedade civil no âmbito da educação no período em que o Brasil implementou um modelo de desenvolvimento econômico, o que consolidou o processo de industrialização e atendeu a setores do capital internacional.

A educação, nesse contexto, foi reconhecida como instrumento de integração social e, nos debates sobre a concretização dos projetos educativos, os vários interesses envolvidos vieram à tona, retratando a sua heterogeneidade, ao refletir as contradições presentes na sociedade brasileira, indicativo de que a educação não é autônoma mas, sim, parte dos conflitos que regem uma sociedade de classes.<sup>47</sup>

#### **4.3. A administração escolar no Nacional Desenvolvimentismo**

Quanto à administração educacional do período, pode-se dizer que pouca coisa mudou em relação à influência que o modelo capitalista exerce sobre a prática administrativa escolar. É verdade que houve uma sofisticação dos estudos da área, porém todos eles são feitos tendo como referencial a administração empresarial.

Como forma de aprimoramento dos estudos focados em administração escolar, porém dialogando com a administração de empresas, tem-se a concepção de imprimir às atividades humanas sentido funcional. Desse modo, caberia a cada membro do corpo educacional o exercício de uma função específica dentro do processo educativo: para alguns, seria dado planejar os conteúdos; a outros caberiam a transmissão desses conteúdos; quanto aos demais, deveriam organizar toda essa dinâmica; e, assim sucessivamente.

---

tendência foi muita mais de resposta aos setores privatistas do que aos interesses sociais emergentes.” (p. 38)

<sup>46</sup> Ana Elizabeth Maia de Albuquerque, *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público* (tese de doutorado), 2011, p. 70.

<sup>47</sup> Jussara Gallindo e Azilde L. Andreotti. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 135.

[...] umas pessoas poderão receber o encargo de definir os objetivos [...] outras, o de reunir e coordenar os elementos, [...] ainda outras, o de executar determinadas operações, em certa sequência, coordenadas por alguém; e outras, ao cabo de tudo, o de conferir a produção.<sup>48</sup>

A partir das teorias formuladas à época, o que se verificou foi um aprofundamento da dissociação entre o planejamento e a execução da atividade educacional<sup>49</sup>. As instâncias governamentais (federais, estaduais e municipais) planejavam e pensavam a educação, que era executada pelos docentes, ao passo que, fazendo a ponte de ligação entre ambas as áreas, inseria-se o diretor da escola.

Esse modelo de administração, como se pode perceber, tinha por propósito alienar completamente professores, pais, alunos e a comunidade local dos ditames da organização escolar. O poder de comando gerencial da escola era exercido, única e exclusivamente, pelo diretor, o qual era escolhido a partir de indicação política.

Sobre o diretor, assevera-se que ele é figura central no modelo de administração escolar reprodutor das práticas capitalistas, pois exerce a função de comando, tal qual o gerente da fábrica, entretanto, assim como este, não possui autonomia, visto estar subordinado à legislação<sup>50</sup>. Outra característica é que a função administrativa do diretor estaria prescrita nas leis orgânicas, distanciando, de antemão, seu vínculo com o âmbito pedagógico: “Com a Lei nº 4.024/61, a figura do diretor de escola foi entendida como o profissional com atribuições para a organização do regimento da escola, constituição dos cursos e zelo pelo regime administrativo, disciplinar e didático”<sup>51</sup>.

Para concluir, ressalta-se, mais uma vez, que o período de 1946-1964 foi focado no desenvolvimento, de modo que a administração escolar concentrou seus esforços para atingir os objetivos do progresso nacional, ficando absolutamente sujeita às metas econômicas e sociais que indicam esse progresso. Nessa lógica, a administração escolar, e a própria educação em geral, no Nacional Desenvolvimentismo, preocupavam-se, acima de tudo, “com a formação de recursos humanos para o desenvolvimento, a teoria do capital humano e suas taxas de retorno individual e social” (SANDER, 2007, p. 45), antes de promover uma efetiva emancipação do indivíduo a partir da apropriação do saber.

---

<sup>48</sup> Manuel Bergström Lourenço Filho. *Organização e Administração Escolar*, 1967, p. 32.

<sup>49</sup> Cf. Jussara Gallindo e Azilde L. Andreotti. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 138.

<sup>50</sup> Cf. Jussara Gallindo e Azilde L. Andreotti. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 141.

<sup>51</sup> Cf. Ana Elizabeth Maia de Albuquerque, *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público* (tese de doutorado), 2011, p. 74.

## 5. Período Militar (1964-1984)

### 5.1. Contexto político-econômico

As análises de Octavio Ianni, em seu livro *O Colapso do Populismo no Brasil*, apontam que a Era Vargas e o Nacional Desenvolvimentismo são épocas marcadas pelo rompimento com a velha ordem oligárquica, conforme promovem a ascensão de um modelo político populista, com viés profundamente nacionalista, o qual, por seu turno, oferece bases para uma política econômica de consolidação do capitalismo industrial, com ênfase no desenvolvimento da indústria nacional<sup>52</sup>.

Esse autor entende que o modelo socioeconômico populista entra em colapso a partir da expansão de uma política econômica, acentuada em Juscelino Kubitschek, que permite a entrada maciça do capital estrangeiro e toda a sua influência, que passa a pressionar os setores internos para o atendimento dos interesses externos<sup>53</sup>. A década de 1960 se inicia, então, com acirramento da contradição de um sistema que aliava uma política populista/nacionalista com uma economia aberta à influência estrangeira. Sendo assim, os rumos do desenvolvimento nacional precisavam ser definidos, ou no sentido de uma revolução social orientada à esquerda, ou em termos de uma orientação política e econômica para eliminação dos obstáculos que se interpunham à colocação definitiva do Brasil na esfera de controle do capital internacional. A última opção é que foi levada a cabo pelas lideranças do movimento de 1964.

[...] o golpe de 64 veio ajustar a ideologia ao modelo econômico do Estado brasileiro. Tal ajuste se deu pela supressão, repressão e combate à ideologia nacionalista-desenvolvimentista, substituindo-a pelo “desenvolvimento com segurança” – a ideologia da segurança nacional da Escola Superior de Guerra (ESG) e, concomitantemente, pela manutenção e incrementação do modelo econômico facilitador da atuação do capital estrangeiro no país.<sup>54</sup>

O desenvolvimento econômico brasileiro a partir de 1964 inseriu de vez o país na dinâmica do mercado internacional, à medida que fadava a nação à condição de periférico na lógica capitalista. Delineou-se, então, uma política de dependência da economia interna em relação aos países centrais e, apesar do caráter tétrico dessa política econômica, ela foi sustentada pelas classes dominantes porque promovia a acumulação

---

<sup>52</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 193.

<sup>53</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 193.

<sup>54</sup> Paulo Ghiraldelli Júnior, *História da Educação*, 1992, p. 165.

de renda, já que o processo de modernização foi marcado pela transformação do hábito de consumo de uma camada restrita da população<sup>55</sup>.

Externamente, a modernização não apenas assegura a expansão de mercados, mas também aumenta as distâncias entre os centros criadores de ciência e tecnologia e os países consumidores. Se no âmbito da produção científica dos próprios países centrais já se consubstanciou há muito a perda, por parte dos criadores ou produtores de ciência, do controle dos produtos de seu trabalho, nas relações entre países centrais e países periféricos, o controle da produção científica por aqueles assinala uma necessidade de expansão do mercado consumidor dos produtos por eles criados. Isso só pode ser feito mediante a modernização, que em princípio, se observa nos hábitos de consumo das populações dos países periféricos para depois se consubstanciar na instalação de indústrias no próprio centro desse mercado consumidor. Vista sob esse prisma, a modernização impede um desenvolvimento autônomo e transforma-se em mecanismo de dominação ou de controle do setor interno pelo externo.<sup>56</sup>

Esse modelo econômico requer estratégias que pressupõem prioridades a fim de favorecer determinadas camadas sociais, uma vez que elas são mais aptas a alimentar o processo de modernização, dadas as suas possibilidades de consumo. Dentre as estratégias, tem-se o arrocho salarial das classes trabalhadoras, enquanto que se promove o aumento do poder aquisitivo das classes altas e médio-altas da população. Esse movimento impõe uma redefinição das funções do Estado, a começar pela necessidade de se alijar a população das esferas de decisões<sup>57</sup>.

Otaíza Romanelli (2005, p. 194), em sua análise da sociedade política pós-1964, elenca novas funções conferidas ao Estado, que se expressam politicamente em termos de: a) reforço do Executivo e consequente remanejamento das forças na estrutura do poder; b) aumento do controle feito pelo Conselho de Segurança Nacional; c) centralização e modernização da administração pública; e, d) cessação do movimento social.

Paulo Ghiraldelli Júnior (1992), por seu turno, entende que essa redefinição das funções estatais seria ditada pela ideologia do “desenvolvimento com segurança”, proveniente da Escola Superior de Guerra (ESG). Essa ideologia informou um governo caracterizado pela aliança entre a tecnoburocracia militar e civil e a burguesia industrial e financeira, nacional e internacional. Institucionalizou-se, então, um pacto autoritário em que a tecnoburocracia militar e civil acabou obtendo o controle exclusivo da sociedade

---

<sup>55</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 193.

<sup>56</sup> Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 195.

<sup>57</sup> Cf. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil*, 2005, p. 194.

política, que sufocou as organizações da sociedade civil, chamando para o controle direto do Estado os aparelhos de hegemonia privados (jornais, escolas, sindicatos, partidos etc).

O desenvolvimento econômico sob o capitalismo monopolista dependente exigiu a implantação da “paz social”, ou seja, o aniquilamento das organizações e canais de participação populares capazes de influir em decisões governamentais. Essa foi, de fato, a política da ditadura militar. O sistema educacional, guiado por tal princípio maior, deveria, então, “não despertar aspirações que não pudessem ser satisfeitas” (segundo palavras dos próprios generais-presidentes da época). E todo o aparato repressivo, montado pelos integrantes do pacto político autoritário para uma maior extração de mais valia e aceleração do processo de concentração do capital, passou também a servir para colaborar com a centralização das decisões nas diversas áreas ministeriais, em especial na educação.<sup>58</sup>

## 5.2. Política educacional

Em se tratando de política educacional, o período da Ditadura Militar pode ser dividido nas fases de elaboração das reformas de ensino (1964-1969), implantação dessas reformas (1970-1974) e, por fim, evidênciação como desastrosas (1975-1985). Restou, portanto, ao governo civil pós-ditadura “apenas a triste herança de um sistema educacional destruído pela atrocidade de uma selva legislativa de cunho totalmente antipopular.”<sup>59</sup>

Deve-se ter em mente, a princípio, que a demanda por educação cresceu exponencialmente nas décadas de 1950 e 1960, muito em razão do avanço econômico visto ao longo do Nacional Desenvolvimentismo, que criou uma nova classe média, a qual exigia educação para os seus filhos. Além disso, como foi explorado acima, o sistema econômico foi redefinido, uma vez que o Brasil, após 1964, inseriu-se, de vez, na dinâmica capitalista internacional, o que demandava uma reformulação do sistema educacional à nova realidade econômica<sup>60</sup>.

Nesse contexto, o colapso educacional no país acentuou-se quando da chegada dos militares ao poder. Para superar a crise, o governo militar buscou ajuda internacional, em particular por intermédio dos chamados “Acordos MEC-USAID” (Ministério da Educação e Cultura – United States Agency of International Development)<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Paulo Ghiraldelli Júnior, *História da Educação*, 1992, pp. 169-170.

<sup>59</sup> Paulo Ghiraldelli Júnior, *História da Educação*, 1992, p. 170.

<sup>60</sup> Cf. Jorge U. Clark, Manoel N. Matheus Nascimento e Romeu A. da Silva. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 154.

<sup>61</sup> Cf. Jorge U. Clark, Manoel N. Matheus Nascimento e Romeu A. da Silva. In: In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 154.

Os técnicos da USAID tiveram participação direta na elaboração das reformas de ensino dos governos militares. Desse modo, a influência internacional se dava em todas as esferas educacionais (primária, média e superior), desde a reestruturação administrativa, pelo planejamento e treinamento de pessoal docente e técnico, até o acompanhamento do conteúdo geral do ensino, por meio do controle da publicação e distribuição de livros técnicos e didáticos<sup>62</sup>. Isso demonstra a importância que os países centrais dão à educação como instrumento de dominação ideológica dos países periféricos, no contexto geral do capitalismo internacional.

Dentre as medidas relevantes, em termos de política educacional, adotadas na Ditadura Militar, tem-se as Reformas Universitária e a Reforma do Primeiro e Segundo Graus, expressas, respectivamente, nas Leis nº 5.540/1968 e 5.692/1971. Em linhas gerais, as reformas de ensino implementadas procuraram atender ao objetivo estratégico de conseguir a anuência da parte privilegiada da população (classes alta e média-alta), a fim de promover a alienação política da camada popular e, assim, colocar em curso o modelo de desenvolvimento econômico eleito para nação. Com isso, promoveu-se a expansão das oportunidades escolares a partir de um modelo perverso, que importava em redução da jornada escolar, aumento dos turnos, achatamento dos salários dos professores e absorção pelo sistema de professores leigos<sup>63</sup>.

Além disso, a política educacional do governo militar era extremamente utilitarista, visando integrar o sistema educacional ao produtivo, subordinando aquele a este. Desse modo, o ensino passou a ter como principal função habilitar ou qualificar o indivíduo para o mercado de trabalho, para que possa, por meio da sua força de trabalho e consumo, impulsionar o processo de industrialização<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Cf. Jorge U. Clark, Manoel N. Matheus Nascimento e Romeu A. da Silva. In: In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 154.

<sup>63</sup> Cf. Jorge U. Clark, Manoel N. Matheus Nascimento e Romeu A. da Silva. In: In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 158.

<sup>64</sup> Cf. Jorge U. Clark, Manoel N. Matheus Nascimento e Romeu A. da Silva. In: In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 159.

### 5.3. A administração escolar no Período Militar

Quanto à administração escolar do período, importa dizer que ela não ficou imune à influência da “doutrina de segurança nacional”. Com base em vasta legislação posta a lume durante o governo militar, criou-se uma cultura que exigia do diretor da escola, enquanto representante máximo da estrutura organizacional escolar, formação específica em administração educacional<sup>65</sup>. Com isso, houve uma burocratização máxima do cargo de diretor, que passou a ser cada vez mais alienado dos aspectos pedagógicos da dinâmica escolar, concentrando-se apenas nos aspectos administrativos.

A consolidação dessa nova organização e orientação da administração escolar privilegiou a estrutura burocrática e garantiu o poder de decisão a uns poucos técnicos que gozavam da confiança das autoridades à frente da Secretaria da Educação. Se antes o preenchimento do cargo de diretor ocorria por indicação política, com as reformas do ensino, esse cargo passou a ser ocupado por um *técnico*, supostamente neutro [...].<sup>66</sup> (grifo original)

Essa concepção tecnicista que vigorou no período da Ditadura Militar serviu, também, para criar um modelo de administração pouco coletivo. Por conta da centralização dos poderes administrativos da escola nas mãos de um único indivíduo, o diretor, esvaziou-se a possibilidade de se construir um modelo que congregasse os esforços e interesses de todos envolvidos no processo educacional escolar, para definir os rumos administrativos que a escola tomaria<sup>67</sup>. Certamente que essa era a intenção do regime, pois a ideologia corrente à época demandava, em todos os setores da sociedade, sobretudo no setor educacional, a alienação da população das esferas de decisão.

Dito isso, concluímos que, ao diretor, bem como a todo o campo da administração escolar, caberia o papel de intermediar os interesses do Estado, advindos das esferas superiores, externas à escola, no âmbito do sistema educacional. Cumpre dizer que tais interesses consistiam, prioritariamente, em manter a população alienada dos processos de decisões, no caso, relacionados à instituição de ensino, mas também em conduzir o sistema de ensino a satisfazer os reclames do sistema produtivo.

---

<sup>65</sup> Cf. Jorge U. Clark, Manoel N. Matheus Nascimento e Romeu A. da Silva. In: In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 167.

<sup>66</sup> Cf. Jorge U. Clark, Manoel N. Matheus Nascimento e Romeu A. da Silva. In: In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 166.

<sup>67</sup> Cf. Maria Janete Lins de Azevedo In: Ferreira; Aguiar (orgs.), *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*, 2008, p. 39.



O governo militar, por fim, encerrou seu ciclo no Brasil em 1985. A mudança, a gosto dos militares, foi “lenta, gradual e segura”, exceto pelo rompante de manifestação popular, advinda do ABC paulista, ou por deslize dos próprios militares, como no caso do “atentado ao Riocentro”<sup>68</sup>. No mais, a derrota, no Congresso Nacional, da campanha pelas eleições diretas, a partir da aprovação da Emenda Dante de Oliveira, culminando com diplomação de Sarney como presidente (já que o escolhido pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves, veio a falecer antes de chegar ao Palácio do Planalto), figura que historicamente foi alinhada aos interesses do regime militar, conduziram o país a uma mudança de governo que de maneira alguma rompeu com o pacto estabelecido em 1964<sup>69</sup>.

Entretanto, a volta dos militares aos quartéis, embora não tenha significado em perda dos seus privilégios, possibilitou que alguma forma de democracia fosse novamente instituída no Brasil. Esse processo de reformulação do sistema político nacional resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que redefiniu as funções de Estado, implantando diversos mecanismos para o efetivo exercício da cidadania pelo brasileiro<sup>70</sup>, entre os quais, o princípio da gestão democrática do ensino público, cuja criação será avaliada no tópico seguinte desta monografia.

## **6. Nova República (1988 em diante)**

### **6.1. Consagração do princípio da gestão democrática do ensino**

Como foi dito acima, o desfecho da Ditadura Militar, em 1985, não representou, necessariamente, rompimento com a ordem socioeconômica impulsionada pelo Golpe de 1964. Do ponto de vista econômico, o que se viu no período pós-ditadura, com efeito, foi a reposição do Brasil no contexto de mandos e desmandos da lógica capitalista internacional, ainda como um país periférico.

Embora a política econômica da Ditadura Militar indicasse, já em meados da década de 1960, uma mudança significativa nos rumos do desenvolvimento capitalista nacional, foi no final dos anos 80 e no início de 1990 que se institucionalizaram no país as mudanças que, de fato, marcaram esse processo de readequação do Estado brasileiro aos desígnios do capitalismo internacional.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Cf. Paulo Ghiraldelli Júnior, *História da Educação*, 1992, p. 218.

<sup>69</sup> Cf. Paulo Ghiraldelli Júnior, *História da Educação*, 1992, pp. 219-220.

<sup>70</sup> Cf. Lalo Watanabe Minto. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 179.

<sup>71</sup> Lalo Watanabe Minto. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 184.

Se pela perspectiva econômica o fim da Ditadura Militar não importou em rompimento com as diretrizes econômicas praticadas pelos militares, tampouco do ponto de vista político uma mudança substancial foi verificada. Segundo Francisco de Oliveira (2002), a posse de José Sarney, o primeiro presidente civil após a Ditadura, já se converteu no primeiro ato de inconstitucionalidade dessa nova fase, pois, uma vez que o presidente eleito (Tancredo Neves) não chegara a ocupar o cargo, caberia ao presidente do Congresso Nacional convocar novas eleições<sup>72</sup>.

Sendo assim, a instauração da chamada Nova República aconteceu por meio da reorganização das forças políticas dominantes no país, num processo que manteve no poder a velha classe política, outrora apoiadora da ditadura, sem atender efetivamente às reivindicações das classes populares<sup>73</sup>. Nesse sentido, apesar da devolução do poder aos civis, a implantação da Nova República não importou em transformação da sociedade brasileira no que se refere à superação da pobreza, da miséria e da falta de acesso à educação.

Contudo, não se ignora que, ao passo que o governo ditatorial ia se esvaindo, surgiram e, a partir dos anos 1980, fortaleceram-se os movimentos sociais, pautados por diversas reivindicações de caráter popular, inclusive quanto à condução democrática do Estado e suas políticas<sup>74</sup>.

Sendo assim, dentre as diversas bandeiras levantadas pelos movimentos sociais ao longo da década de 80, destacaremos aquela que combatia o caráter centralizador e autoritário do Estado, marcas do período militar. Exigia-se, dessa maneira, uma profunda reformulação do governo, para que ele pudesse aumentar a sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais. Dava-se ênfase à necessidade de publicização dos atos estatais, à medida que os movimentos populares e sindicais requeriam a instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização do próprio Estado<sup>75</sup>.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 foi elaborada sob a égide da democratização do Estado brasileiro e consequente ampliação da cidadania. Nesse

---

<sup>72</sup> Cf. Francisco de Oliveira. In: Fávero; Semarero, *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*, 2002, pp. 41-42.

<sup>73</sup> Cf. Lalo Watanabe Minto. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 179.

<sup>74</sup> Cf. Paulo Ghiraldelli Júnior, *História da Educação*, 1992, pp. 218-219.

<sup>75</sup> Cf. Theresa Adrião e Rubens B. de Camargo. In: Oliveira; Adrião (orgs.), *Gestão, financiamento e direito à educação*, 2007, p. 63.

contexto, temas que envolvem a gestão/administração escolar e sua democratização passaram a fazer parte das reivindicações dos setores progressistas, visto que, além do esforço comum de popularizar as esferas sociais, discussões em torno do papel social da educação escolar possibilitaram a percepção, com maior clareza, da dimensão política da escola<sup>76</sup>.

Com isso, de modo inédito na história brasileira, diferentemente da gratuidade e obrigatoriedade, já contempladas em constituições anteriores, a Constituição de 1988 prevê como princípio a gestão democrática do ensino público, o qual foi formulado da seguinte maneira:

Capítulo III  
Da educação, da Cultura e do Desporto  
Seção I  
Da educação  
Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (BRASIL, 1988).

## **6.2. Incessante busca pela efetivação da gestão democrática do ensino**

A expectativa dos entusiastas da gestão democrática do ensino é a de que esse modelo seja comprometido com a transformação social, para consolidação de uma sociedade efetivamente democrática. Desse modo, o primeiro e mais importante aspecto da administração escolar que deve ser rearranjado é a superação da transposição do modelo de administração capitalista à escola.

Para além da ruptura com o modo de administração capitalista, de acordo com Vitor Henrique Paro (1990, p. 149-168), uma gestão democrática do ensino, comprometida com uma efetiva transformação social, deve levar em conta: a) a especificidade da administração escolar, já que essa deve se fundamentar em objetivos educacionais representativos dos interesses das amplas camadas dominadas da população; b) a racionalidade social, que importa em perceber o potencial da administração escolar para realização dos objetivos educacionais e como estes objetivos deve estar comprometidos com os interesses dos grupos sociais alvos da educação; c) a racionalidade interna da escola, que leva a administração escolar ser efetiva e alcançar os objetivos propostos; d) a participação coletiva, uma vez que a proposta é romper com a situação de dominação das classes subalternas, assentada nas relações de autoritarismo,

---

<sup>76</sup> Cf. Theresa Adrião e Rubens B. de Camargo. In: Oliveira; Adrião (orgs.), *Gestão, financiamento e direito à educação*, 2007, p. 64.

não devendo, portanto, a administração ser pautada pelo autoritarismo, no qual o poder está nas mãos de um (o diretor) ou poucos; e, e) as condições concretas, a transformação deve ser paulatina, utilizando-se, inclusive, dos elementos que estão postos para que sejam transformados de sua ordem autoritária, para uma democrática.

Vê-se, porém, que da forma como foi consagrado o princípio constitucional da gestão democrática do ensino, além da evidente alienação do sistema privado, tem-se que na prática ele se consolida somente no âmbito da gestão escolar, não alcançando as instâncias decisórias dos sistemas de ensino. De mais a mais, ao delegar para lei futura o exercício efetivo do princípio, permitiu-se que cada sistema de ensino estadual, a princípio, definisse e regulasse sua própria organização e funcionamento, pouco ou nada avançando na criação de procedimentos diferentes dos já existentes<sup>77</sup>.

Desse modo, nota-se que, efetivamente, a gestão escolar não foi transferida para o controle da população, antes permaneceu cooptada pelos interesses do Estado, e seus condutores. Isso se torna mais claro ao analisar os rumos do desenvolvimento que o governo brasileiro adotou após a Constituição de 1988<sup>78</sup>. Em termos sintéticos, pode-se dizer que os esforços foram de realinhamento da nação à demanda capitalista internacional, baseado no enraizamento da lógica neoliberal em todas as esferas da sociedade, tais como a governamental, midiática e, obviamente, educacional.

Em linhas gerais, apesar da euforia democratizante advinda dos anos imediatamente posteriores ao fim da ditadura, inclusive com o advento da Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, o que se viu na década de 1990 foi uma plena reposição da sociedade brasileira aos interesses da burguesia internacional, com reformas do Estado que promoveram, entre outras medidas, abdicação do controle sobre a moeda nacional, privatização do patrimônio público e acordos da dívida externa. A natureza autoritária, facilmente identificada em períodos anteriores, também permaneceria presente, basta observar a edição exagerada de Medidas Provisórias nos anos 1990, que caracteriza a supremacia do Poder Executivo sobre os demais poderes<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Cf. Theresa Adrião e Rubens B. de Camargo. In: Oliveira; Adrião (orgs.), *Gestão, financiamento e direito à educação*, 2007, pp. 70-71.

<sup>78</sup> Cf. Lalo Watanabe Minto. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, pp. 184-186.

<sup>79</sup> Cf. Lalo Watanabe Minto. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, pp. 185-186.

A reforma da educação, no período, à semelhança da reforma do Estado, pressupunha um ataque direto às políticas públicas para o setor<sup>80</sup>. Verifica-se, desse modo, um corte maciço dos gastos públicos educacionais, ao passo que se promove a cultura da eficiência, na qual se produz mais, gastando-se menos. Essa política, invariavelmente, promoveu a precarização do ensino público, permitindo um avanço do setor privado, elitizando o direito e acesso à educação.

As diretrizes do campo da gestão educacional, por sua vez, à revelia do princípio constitucional da gestão democrática, permanecem autoritárias. Vitor Henrique Paro (2007), ao analisar a nova LDB (Lei nº 9.394/1996), observa que ainda há concentração de poder no âmbito escolar, pois a autoridade da direção da escola está conferida somente a uma pessoa, o diretor. Além disso, a Lei reafirma, em seu artigo 64, os aspectos tecnicistas da gestão escolar ao prever que o diretor deva possuir uma formação diferenciada e complementar, que contemple conhecimentos de administração, planejamento, inspeção e supervisão educacional.

A grande frustração com relação à regulamentação da gestão democrática do ensino público na LDB deriva da ausência de regras que pelo menos acenem para uma mudança estrutural da maneira de distribuir-se o poder e a autoridade no interior da escola.<sup>81</sup>

Apesar das observações acima expendidas, a previsão constitucional da gestão democrática do ensino deve ser ainda vista como uma vitória, pois ela incorporou à realidade institucional brasileira experiências democratizantes na gestão da educação vista em alguns estados, ao longo dos anos 1980, ao passo que generalizou políticas voltadas para o aumento da participação de educadores e usuários na gestão escolar, nas redes públicas em que ainda não ocorriam. Pode-se dizer que esse princípio trata-se “menos como expressão de normas jurídicas genéricas e mais como instrumento indutor de modificações de práticas sociais concretas, neste caso, das práticas escolares.”<sup>82</sup>

Como foi demonstrado acima, então, são inúmeros os fatores sociais, sobretudo de ordem política e econômica, que influenciam nos rumos da gestão do ensino no país. Porém, isso não desincumbe a sociedade brasileira de aperfeiçoar a sua administração escolar, a fim de consolidar uma gestão democrática do ensino, visto ser essa a atual

---

<sup>80</sup> Cf. Lalo Watanabe Minto. In: Andreotti; Lombardi; Minto (orgs.), *História da Administração Escolar no Brasil*, 2010, p. 189.

<sup>81</sup> Vitor Henrique Paro. In: Oliveira; Adrião (orgs.), *Gestão, financiamento e direito à educação*, 2007, p. 81.

<sup>82</sup> Theresa Adrião e Rubens B. de Camargo. In: Oliveira; Adrião (orgs.), *Gestão, financiamento e direito à educação*, 2007, p. 71.

diretriz constitucional para o setor e, embora esse caminho seja árduo, a sua conclusão, ou seja, a prática efetiva da gestão democrática do ensino, é medida imprescindível para afirmação do atual paradigma constitucional democrático brasileiro.

Para finalizar, assevera-se que, o que esta monografia pretende demonstrar, a partir do próximo capítulo, é como, a despeito dos demais fatores sociais, o Direito Administrativo deve se encaixar ao Estado Democrático de Direito, visto ser esse paradigma ao qual está inserido, a ponto de contribuir para a realização do princípio da gestão democrática do ensino público.

## CAPÍTULO II

### O Novo Direito Administrativo adequado ao Estado Democrático de Direito

**Sumário:** 1. Considerações iniciais; 2. Direito Administrativo: formação e desenvolvimento; 2.1. O nascimento romântico; 2.2. A ilusão garantística da gênese; 2.3. O descolamento em relação ao Direito Constitucional; 3. O paradigma constitucional atual; 3.1. A noção de paradigma jurídico; 3.2. Breve explanação dos paradigmas insuficientes; 3.3. O Estado Democrático de Direito; 4. Adequação do Direito Administrativo ao Estado Democrático de Direito; 4.1. Da supremacia do interesse público para a adequabilidade e da legalidade para a juridicidade administrativa; 4.2. Participação administrativa como medida de legitimidade democrática.

#### 1. Considerações iniciais

Após o fim da Ditadura Militar, que durou vinte longos anos de profunda supressão da autonomia cidadã do brasileiro, a evolução histórica da nação desemboca em um período de marcada euforia democratizante. O que a sociedade brasileira almejava, nesse período, era uma profunda reformulação da sua estrutura de poder, para que esta passasse a ser influenciada e ordenada pelo povo. Esse foi, então, o contexto sócio-político do processo constituinte de 1987, que deu origem à Constituição Federal de 1988, apelidada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”.

O acordo jus-político, encartado no Texto Constitucional de 1988, então, compromete toda a sociedade brasileira com os valores democráticos e à submissão aos direitos fundamentais. Isso significa que, não há mais que se falar em fundamentos absolutos e auto-impositivos legitimadores do sistema de direitos e da organização política, antes, cabe às esferas individuais e à pública perceberem-se como compostas por

sujeitos livres e iguais, co-autores das leis que regem o viver comum, enquanto, a um só tempo, essas esferas esforçam-se para maximizar esses ideais<sup>83</sup>.

Sendo assim, dentre os setores do corpo social nacional, cujo compromisso constitucional estabelece de modo expresso a busca pela realização dos valores democráticos, tem-se o educacional, que, como já foi dito<sup>84</sup>, apresenta como um dos seus princípios basilares a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI). Mas, também, nos arts. 198, III, e 204, II, da Constituição/1988, elege-se a participação da população como diretriz da organização dos serviços públicos de saúde e das ações governamentais na área de assistência social, respectivamente. Já o art. 216, §1º, determina a participação da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural nacional. Todos esses dispositivos, por conta da força normativa da Constituição<sup>85</sup>, têm elementos bastantes para suas imediatas incidência e aplicação<sup>86</sup>, lançando definitivamente forte luz à questão da democratização do Estado e do serviço público no debate coletivo.

Logo, o Estado, que não esgota em si mesmo a esfera pública, mas inevitavelmente se encontra no centro desta<sup>87</sup>, passa a ter as suas atribuições e o modo de exercê-las modificados, a fim de que se coloque em consonância com os valores constitucionais. Nessa toada, a Administração Pública, responsável por materializar a atuação estatal<sup>88</sup>, sobretudo no que se refere à implantação de políticas públicas, vê-se compelida a expandir a participação popular, quando do exercício de suas atividades, o que, em outras palavras, quer dizer: diante do ajuste constitucional hodierno, cabe a Administração Pública democratizar-se<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 69.

<sup>84</sup> Cf. item 6,1 do Capítulo I desta monografia.

<sup>85</sup> Cf., nesse sentido, Luís Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 1996, p. 226-227: “As normas constitucionais, como espécie do gênero normas jurídicas, conservam os atributos essenciais destas, dentre os quais a imperatividade (...) Ao jurista cabe formular estruturas lógicas e prover mecanismos técnicos aptos a dar efetividade às normas jurídicas (...) As ideias até aqui desenvolvidas apontam para uma evidência: o direito existe para realizar-se. O direito constitucional não foge a esse desígnio.”

<sup>86</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 155.

<sup>87</sup> *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 69.

<sup>88</sup> Sobre a materialização do Estado a partir da atuação da Administração Pública, cf. Lucas Rocha Furtado, *Curso de Direito Administrativo*, 2012, pp. 195-196: “Cumpramos examinar a atividade administrativa, ou executiva, do Estado, o que nos levou a chamar a atenção do leitor, no início deste capítulo, para a importância do Estado, e em especial da Administração Pública, porque o ato administrativo constitui a forma básica da Administração do Estado se manifestar, de interferir na sociedade.”

<sup>89</sup> Sobre a relação entre expansão da participação popular e democratização da Administração Pública, cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 29: “Paralelamente à



Tendo em vista que o ramo do direito que por excelência disciplina a Administração Pública é o Direito Administrativo, este deve, do mesmo modo que a própria Administração Pública, ou que o Estado antes dela, passar por uma releitura a fim de se democratizar, para estar em conformidade com o neoconstitucionalismo<sup>90</sup>. Fala-se, portanto, da constitucionalização do Direito Administrativo, fenômeno que importa na decisiva incidência dos princípios constitucionais sobre esta disciplina. Nota-se que, aqui, não se trata apenas dos princípios específicos do domínio administrativista, mas, também, dos princípios gerais, sobretudo dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, os quais alteram a qualidade da relação entre Administração e administrados, superando ou reformulando substancialmente os paradigmas tradicionais do Direito Administrativo<sup>91</sup>.

Este capítulo pretende, então, investigar, à luz da moderna doutrina administrativista<sup>92</sup>, por quais transformações o Direito Administrativo deve passar para se amoldar ao atual paradigma constitucional, fazendo emergir uma Administração Pública verdadeiramente democrática e que, por conseguinte, seja apta a realizar o princípio da gestão democrática do ensino, objeto de análise desta monografia.

## **2. Direito Administrativo: formação e desenvolvimento**

### **2.1. O nascimento romântico**

---

constitucionalização – e, em alguma medida, sob o seu influxo –, despertou-se para a necessidade de democratizar as práticas da Administração Pública por meio da maior participação dos administrados na vida administrativa. As novas feições da Administração no Estado-providência, de fato, desequilibraram o modelo de organização estatal baseado na separação entre as funções de criação e execução do direito. Diante de uma função administrativa com atribuições e poderes muito superiores aos que foram inicialmente concebidos no Estado liberal, as formas tradicionais de legitimação democrática – restritas à representação política através do parlamento e da chefia do Executivo – tornaram-se insuficientes. Abriu-se, assim, o espaço para o desenvolvimento da participação administrativa como meio de legitimação próprio da Administração.”

<sup>90</sup> Neoconstitucionalismo nos dizeres de Luís Roberto Barroso, *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*, 2005, pp. 11-12: “Em suma: o neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como *marco histórico*, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como *marco filosófico*, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como *marco teórico*, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito.”

<sup>91</sup> Luís Roberto Barroso, *A caminho de um direito administrativo constitucional*, 2006. In: Gustavo Binbenbojm, *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*, 2014, prefácio.

<sup>92</sup> Dentre os autores que constituem o marco teórico desta monografia, destacam-se: Gustavo Binbenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014; e, Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003.

O Direito Administrativo nasce junto com o Estado de Direito. Essa disciplina jurídica surge, na verdade, para regular as relações entre Administração e administrados, que ganharam novas feições a partir da consolidação desse modelo de organização social. E, embora o propósito desta monografia não permita tratar de tão interessante tema mais a fundo, é necessário entender, em linhas gerais, quais feições são essas e por que elas surgiram com o advento do referido modelo social, a fim de uma melhor compreensão das bases ideológicas do Direito Administrativo, visto que declarar seu surgimento conjuntamente ao Estado de Direito é ato pouco explicativo.

Pois bem, o Estado de Direito forma-se com a conjugação de dois pensamentos políticos expressos pelos liberais Rousseau e Montesquieu<sup>93</sup>. Este lecionava que todo aquele que detém o Poder tende a abusar dele e que o Poder vai até onde encontra limites. Tendo em vista que o Poder vai até onde encontra limites e que ele se impõe, conclui Montesquieu que o único que pode deter o Poder é o próprio Poder. Daí resulta sua clássica teoria da tripartição do Poder, fracionando-o para que suas parcelas se contenham reciprocamente.

Já Rousseau baseia sua concepção política na ideia de que todos os homens são iguais e nascem livres. Disso decorre que ninguém deve comandar sobre ninguém, logo o Poder não é algo transcendente, mas surge da boa vontade de cada homem que cede parcela da sua liberdade, a fim de que o Poder possa encaminhar uma boa organização social. Desse pensamento, tem-se, então, que o Poder não é fruto da vontade divina, tal como pensavam os antigos, nem sequer se explicaria pela supremacia da força, mas, a bem da verdade, a origem dele decorre dos vários membros da sociedade.

Feita essas explanações, pode-se definir que o Estado de Direito consiste na organização social que conjuga esses dois pensamentos políticos, conduzindo-lhes para o mundo das normas, o mundo jurídico, com o intuito de conceber preceitos expressos que importam na construção de um esquema de controle do Poder<sup>94</sup>.

A história oficial sustenta que esse modelo de organização social tem sua primeira expressão na França, após a Revolução de 1789. Com o êxito do ideal revolucionário, fortemente pautado pela noção de igualdade, restou firmada a submissão do Poder, ou do Estado, ao Direito, uma vez que esse Estado deveria estar enclausurado pela ordem jurídica, como qualquer outro sujeito.

---

<sup>93</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 2010, pp. 47-49.

<sup>94</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 2010, p. 49.

Nesse contexto, as relações entre os indivíduos e o Estado alteraram substancialmente, já que aqueles têm, agora, elementos jurídicos que possam resguardar a sua liberdade, os seus interesses, contra os eventuais abusos que venham a ser cometidos por este, quando do exercício de duas funções. Tais elementos jurídicos, por seu turno, são aquilo que se convencionou chamar de Direito Administrativo. A defesa do cidadão perante o Poder estatal é, portanto, como se demonstrou, a base ideológica do Direito Administrativo, como se vê nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010):

Portanto, o Direito Administrativo não é um Direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do Poder estatal. (p. 47)

Pode-se concluir, ante o exposto, que o Direito Administrativo é ideologicamente uma disciplina jurídica de vertente garantística, cujo objetivo principal é resguardar a liberdade e os direitos dos cidadãos contra o Estado. Esse ramo do direito teria, então, o condão de organizar e limitar externamente a Administração Pública, a partir da vontade heterônoma do Poder Legislativo, consagrando, a um só tempo, a separação de poderes e o exercício do Poder pelo povo, visto que os legisladores seriam seus representantes.

## 2.2. A ilusão garantística da gênese<sup>95</sup>

Apesar da grandiosa *lógica da liberdade*<sup>96</sup> que se encontra no âmago do Direito Administrativo, levando alguns juristas a denominarem de *milagrosa*<sup>97</sup> sua origem, o que se viu, todavia, na prática, é que as bases desse ramo do direito, do modo como foram estabelecidas na França pós-revolucionária, indicariam que as categorias jurídicas recém-criadas tinham muito mais identidade com a estrutura de poder das monarquias absolutistas, do que com qualquer propósito garantístico<sup>98</sup>. Para alguns administrativistas,

---

<sup>95</sup> *Ilusão garantística da gênese* é o modo como Paulo Otero definiu o mito que associa a criação do Direito Administrativo ao advento do Estado de Direito, bem como ao princípio da separação de poderes, na França pós-revolucionária. V. Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, 2003, p. 271.

<sup>96</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 18.

<sup>97</sup> Prosper Weil (1977, pp. 7-10 *apud* BINENBOJM, 2014, p. 9 [nota de rodapé n. 4]) foi quem, textualmente, referiu-se à criação do Direito Administrativo como algo milagroso: “A própria existência de um direito administrativo é em alguma medida fruto de um milagre. O direito que rege a actividade dos particulares é imposto a estes de fora e o respeito pelos direitos e obrigações que ele comporta encontra-se colocado sob a autoridade e a sanção de um poder exterior e superior: o do Estado. Mas causa admiração que o próprio Estado se considere ligado (vinculado) pelo direito.”

<sup>98</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 13.

associar a disciplina com uma gênese garantística constitui erro histórico e reprodução acrítica de um discurso que encobre a realidade, o qual foi repetido por sucessivas gerações<sup>99</sup>.

Vê-se que a desilusão com o Direito Administrativo começa pela sua primeira fonte, que, ao invés de serem leis que regulassem as relações entre Administração e administrados, embora se tratasse de um período marcado pela crença na completude das grandes codificações escritas (pós-Revolução Francesa)<sup>100</sup>, foi sendo construído por obra da jurisprudência de um órgão, o Conselho de Estado, encarregado de dirimir as contendas entre as duas partes antes referidas<sup>101</sup>.

A contradição evidencia-se com a constatação de que o Conselho de Estado é órgão integrante do próprio Poder Executivo, de modo que o Direito Administrativo não teve como fonte das suas bases principiológicas leis que decorriam da vontade do Parlamento, antes, a disciplina com o condão de regular a Administração Pública, configurou-se a partir da intervenção decisória autovinculativa do Executivo sob proposta do Conselho de Estado<sup>102</sup>.

A justificativa desse desdobramento é que os conflitos entre Administração e administrados era espécie totalmente nova naquele mundo jurídico, recém-saído de uma realidade na qual o Estado não tinha limite legal algum, de modo que a legislação da época se dedicava exclusivamente às contendas entre particulares. Daí a necessidade da criação de uma disciplina jurídica guiada por outros princípios, que teriam que se traduzir em normas que viriam a ser qualificadas como “exorbitantes”, visto que ultrapassavam os quadros do chamado “Direito Comum”<sup>103</sup>.

Ademais, os preceitos da Revolução Francesa criaram uma realidade institucional bastante rígida quanto à separação de poderes, de sorte que o Poder Judiciário deveria ser absolutamente afastado do exame dos atos administrativos, conferindo total prerrogativa para o Conselho de Estado solucionar os conflitos que envolvem a Administração e, assim, consolidar, segundo suas percepções, o emergente Direito Administrativo<sup>104</sup>.

Na verdade, a separação de poderes, fervorosamente invocada pelos defensores do Conselho de Estado como o único órgão responsável pela resolução dos conflitos de

---

<sup>99</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 11.

<sup>100</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 12.

<sup>101</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 2010, p. 39.

<sup>102</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 12.

<sup>103</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 2010, p. 39.

<sup>104</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 2010, p. 40.

ordem administrativa, tratava-se de mero eufemismo<sup>105</sup>. Acontece que os revolucionários, agora no Poder, gozavam de profunda desconfiança em relação aos magistrados, ante a antipatia destes com a Revolução. O intuito, por fim, do afastamento do Judiciário das questões da Administração Pública seria mais para que esta pudesse desfrutar de um espaço maior de autonomia, com a intenção de colocar em prática os ditames revolucionários, do que realmente consagrar o princípio da separação de poderes<sup>106</sup>.

Com isso, o cidadão ficou desguarnecido da garantia de submeter o controle da atividade administrativa a um poder equidistante, independente e imparcial – o Poder Judiciário<sup>107</sup>. Sendo assim, a estrutura criada a partir da manipulação do princípio da separação de poderes efetivamente não oferecia ao administrado as mesmas garantias processuais dos tribunais judiciais, ao passo que serviu para o processo de imunização decisória dos órgãos do Poder Executivo<sup>108</sup>.

Esse foi, infelizmente, o contexto de criação das categorias básicas do Direito Administrativo. E o que deveria ser uma disciplina com instrumental jurídico apto a garantir a liberdade do cidadão, consagrou valores como “supremacia do interesse público”, “discrecionalidade” e “Executivo unitário”, que muitas vezes servem para subjugar os interesses individuais ante a Administração Pública, esvaziando completamente o propósito ideológico desse ramo do direito, como bem se vê na síntese de Gustavo Binenbojm (2014): “Se algum sentido garantístico norteou e inspirou o surgimento e o desenvolvimento da dogmática administrativista, este foi em favor da Administração, e não dos cidadãos.” (pp. 14-15)

### **2.3. O descolamento em relação ao Direito Constitucional<sup>109</sup>**

Embora o Direito Administrativo tenha inspirações ideológicas que o caracterizariam como uma disciplina jurídica garantística, na sua formação e desenvolvimento revelou-se como um ramo absolutamente autoritário. É curioso notar, a partir daí, que o Direito Administrativo partilha a sua origem, melhor dizendo, a sua faceta ideológica com o Direito Constitucional, pois ambos surgem da necessidade de limitação

---

<sup>105</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 2010, p. 40.

<sup>106</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 13.

<sup>107</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 13.

<sup>108</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 14.

<sup>109</sup> A expressão *descolamento do direito constitucional* foi absorvida de Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 18.

do Estado pelo Direito<sup>110</sup>. Porém, em primeira análise, as semelhanças cessam por aí, já que esses dois ramos traçaram caminhos muito diversos em seu desenvolvimento, enquanto ramos jurídicos do direito público<sup>111</sup>.

O motivo que levou à diferenciação entre as duas disciplinas supracitadas é o progresso contínuo e estável do Direito Administrativo, nos idos do século XIX, ao passo que o Direito Constitucional, na mesma época, sofreu muitas turbulências que dificultaram a sua consolidação como disciplina jurídica<sup>112</sup>.

A evolução do Direito Constitucional, ao longo do século XIX, foi a toda hora obstada pelas sucessivas quebras de regimes e elaboração de novas constituições, nos países da Europa continental e da América Latina. Além disso, havia entre os estudiosos desta disciplina, pouca atenção acerca dos direitos fundamentais e uma maior preocupação para o estabelecimento do Estado de Direito, sofrendo, desse modo, forte influência da Ciência Política<sup>113</sup>.

Por outro lado, o Direito Administrativo, nas mesmas circunstâncias políticas, encontrou condições para se firmar como um ramo do direito autônomo. Sobretudo por conta da atuação do Conselho de Estado francês, que gozava de total emancipação para desenvolver uma jurisprudência administrativa, o que contribuiu sobremaneira com o progresso científico dessa disciplina. Nesse cenário, não foi difícil para o Direito Administrativo se firmar como o ramo preeminente do direito público, pelo menos até o final da Segunda Guerra Mundial<sup>114</sup>.

Para além do desenvolvimento estável do Direito Administrativo em relação ao Direito Constitucional, verifica-se que a blindagem da disciplina administrativista no que concerne às vicissitudes políticas, ofereceram ampla autonomia doutrinária desse ramo jurídico, não apenas no que se refere ao direito privado, mas também relativamente às demais disciplinas de direito público, em especial o Direito Constitucional<sup>115</sup>. Daí que no século XIX propagou-se a ideia de que o Direito Administrativo seria absolutamente diferente do Direito Constitucional, sendo as duas disciplinas completamente autônomas

---

<sup>110</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 36.

<sup>111</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 36.

<sup>112</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 36.

<sup>113</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 37.

<sup>114</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 37.

<sup>115</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 38.

e isoladas, a ponto de certo publicista alemão proferir que “o Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece”<sup>116</sup>.

Conquanto a tese da autonomia absoluta do Direito Administrativo não tenha prevalecido com o advento do século XX e a ascensão do Direito Constitucional ao “patamar de disciplina condicionadora e informadora de toda ordem jurídica infraconstitucional e, sobretudo, das demais vertentes do direito público”<sup>117</sup><sup>118</sup>, o descolamento dessa disciplina em relação ao Direito Constitucional contribuiu para que ela se nutrisse de categorias, institutos, princípios e regras próprios, mantendo-se, nesse sentido, alheio às sucessivas mutações constitucionais<sup>119</sup>.

Por isso é que se tem, atualmente, o que Gustavo Binenbojm chama de *a crise dos paradigmas do direito administrativo brasileiro*<sup>120</sup>. Para esse autor, diversas categorias, que dão o sustentáculo do Direito Administrativo brasileiro, não estão, ora estruturalmente, ora axiologicamente, de acordo com o atual projeto constitucional em vigor no país.

Critica-se, então, a noção de *interesse público*, de origem pré-constitucional, diga-se, e que de maneira alguma se inseriu na juridicização de princípios e objetivos do Estado e da coletividade, operada pela Constituição<sup>121</sup>. Binenbojm ressalta que as diversas conceituações de interesse público em momento algum fazem referências às prescrições da Lei Fundamental<sup>122</sup>, pelo que propõe uma ressignificação desse instituto a fim de que deixe de estar ao inteiro arbítrio do administrador, passando a depender de juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e outros valores e interesses *metaindividuais* constitucionalmente consagrados<sup>123</sup>. Para este trabalho, é importante que se diga desde já que a noção de interesse público sobre o particular deve ser, na verdade,

---

<sup>116</sup> As palavras foram proferidas por Otto Mayer, na obra *Direito Administrativo Alemão* (1924), e citadas por Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 38.

<sup>117</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 39.

<sup>118</sup> Sobre a superação da autonomia do Direito Administrativo em relação ao Direito Constitucional, v. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 43-44: “Existe, pois, como se vê, uma inclinação acentuada pela tese da inexistência de uma separação real de fundo entre os direitos constitucional e administrativo. Ao invés de uma distinção clara, há entre essas duas disciplinas uma estreita relação, ‘e quão facilmente, por isso, não poucas vezes parecem confundidos os seus limites’. Daí a conclusão do constitucionalista português Jorge Miranda, para que os avanços e recuos do direito constitucional e do direito administrativo sempre acabam sendo absorvidos uns pelos outros ‘através da prática, da jurisprudência e da construção dogmática dos juristas. A unidade dinâmica do ordenamento jurídico tem acabado, de um jeito ou de outro, por prevalecer’.”

<sup>119</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 18-19.

<sup>120</sup> Cf. a obra *Uma teoria do direito administrativo*.

<sup>121</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 19.

<sup>122</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 19.

<sup>123</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *A constitucionalização do direito administrativo no Brasil*, 2008, pp. 7-8.

substituída pelo juízo de adequabilidade, que propõe uma única decisão, no caso do choque entre normas que defendam interesse coletivo e individual, essa questão, no entanto, será melhor explanada em momento oportuno, mais à frente.

Outra crítica, de muita valia para esta monografia, encartada por Binenbojm na obra *Uma teoria do direito administrativo*, é acerca da *legalidade* como vinculação positiva à lei<sup>124</sup>. O autor assevera que a lei não foi fonte primária da disciplina administrativa, o que conferiu, tão logo, ao administrador, profunda liberdade de ação, afastado da lei<sup>125</sup>. Além do que, a segunda metade do século XX assistiu a chamada crise da lei, caracterizada pelo desprestígio e descrédito das legislações como expressão da vontade geral, por conta da politização crescente da atividade legislativa ao sabor dos governos, pela crise de representatividade e pelo incremento progressivo da atividade normativa do Poder Executivo<sup>126</sup>. Por isso postula que, na verdade, a vinculação normativa da atividade administrativa deve ser relativa à Constituição, não mais à lei, posicionando o princípio da juridicidade administrativa onde, hoje, impera a legalidade<sup>127</sup>.

Patrícia Baptista, por seu turno, no livro *Transformações do Direito Administrativo*, observa que, com a superação da autonomia do Direito Administrativo e, em seguida, ao colocá-lo em contato com o Direito Constitucional, o ramo jurídico administrativista passa a ser submetido aos princípios e valores encartados nas constituições<sup>128</sup>. Esses princípios são caracterizados por uma carga moral antes desconhecida do Direito Administrativo, visto que os valores afetos a essa disciplina possuíam uma concepção liberal – como é o caso, por exemplo, da legalidade administrativa e da supremacia do interesse público sobre o particular –, desse modo, a disciplina administrativa deve lidar, agora, com valores como democracia, moralidade e dignidade da pessoa humana<sup>129</sup>.

Apesar dessa nova carga principiológica do Direito Administrativo, segundo a autora, a pedra fundamental da atividade administrativa seria, ainda, o princípio da legalidade<sup>130</sup>. Acontece que tal princípio está em crise, por conta de dois vetores, quais sejam, a crise da lei – perda da sua força moral, em razão de uma crise de

---

<sup>124</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, capítulo IV, p. 131-205.

<sup>125</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 34-35.

<sup>126</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 35.

<sup>127</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *A constitucionalização do direito administrativo no Brasil*, 2008, p. 8.

<sup>128</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 87-91.

<sup>129</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 88-89.

<sup>130</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 94.



representatividade das legislaturas – e a insuficiência desta – uma vez que a lei não tem conseguido responder às demandas da vida pós-moderna, cuja dinâmica social exige uma resposta sempre rápida da Administração<sup>131</sup>. Disso resulta que a atividade administrativa está sem seu referencial principiológico, o que no contexto de um neoconstitucionalismo importa numa grave perda de legitimidade<sup>132</sup>. Caberia, pois, ao Direito Administrativo se reformular, reinventar algumas de suas categorias, com o intuito de, por fim, recuperar sua legitimidade, o que, para Patrícia Baptista, será feito apenas à luz dos princípios constitucionais e da participação administrativa<sup>133</sup>.

Como se vê, o Direito Administrativo e o Direito Constitucional, por conta da origem garantística de ambos, devem possuir íntima identidade, especialmente após a colocação deste no topo da ordem jurídica, passando a irradiar seus princípios e valores para todos os demais ramos do direito. Ocorre, todavia, que a disciplina administrativa, quando analisada com mais atenção, não satisfaz as exigências constitucionalmente instituídas, referenciadas no hodierno Estado Democrático de Direito, principalmente no tocante às concepções de ordem democrática, as quais, por seu turno, são impreteríveis para a realização do princípio da gestão democrática do ensino.

Esta monografia, pois, a partir de um enfoque *zetético* do Direito Administrativo<sup>134</sup> feito por Gustavo Binenbojm, acerca dos princípios da supremacia do interesse público e da legalidade, e por Patrícia Baptista, ao legitimar o sistema administrativista pela participação popular, demonstrará algumas transformações que podem contribuir para tornar a ramo jurídico administrativo mais correlato ao Estado Democrático de Direito. Antes, entretanto, cumpre precisar, com base na *teoria discursiva do direito e da democracia* de Jürgen Habermas, o que se entende por Estado Democrático de Direito, visto que somente a partir de tal compreensão é que se pode almejar uma adequação ou correlação da ordem jurídica à formatação paradigmática vigente.

---

<sup>131</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, pp. 98-103.

<sup>132</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 112.

<sup>133</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, pp. 114-116.

<sup>134</sup> O enfoque *zetético* da ciência jurídica é apresentado por Tércio Sampaio Ferraz Junior na obra *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação* (2003), a partir da lição de Viehweg, em dialética com o enfoque *dogmático*. Este tem por característica analisar o Direito considerando “certas premissas, em si e por si arbitrarias (isto é, resultantes de uma decisão), como vinculantes para o estudo, renunciando-se, assim, ao postulado da pesquisa independente” (p. 48). O enfoque *zetético*, por sua vez, “tem sua característica principal na abertura constante para o questionamento dos objetos em todas as direções (quase infinitas), é preciso, a propósito disso, proceder a sua explicitação” (p. 44).

### 3. O paradigma constitucional atual

#### 3.1. A noção de paradigma jurídico

Com as grandes codificações do século XVIII, o direito tornou-se acessível por intermédio de textos<sup>135</sup>. Essa conjuntura afetou profundamente a atividade jurídica, já que, a partir de então, os princípios normativos contidos nos códigos passaram a indicar quais normas deveriam valer<sup>136</sup>, de modo que a interpretação textual se tornou primordial para o operador do direito<sup>137</sup>. Nesse sentido, ao se falar em aplicação do direito, estar-se-á necessariamente falando da reconstituição do sentido de textos. É nessa conjuntura, portanto, que a noção de paradigma se torna básica para a teoria e prática jurídica.

A noção de paradigma advém da filosofia da ciência, ensinada por Thomas Kuhn no livro *A Estrutura das Revoluções Científicas*, o qual leciona que o desenvolvimento do conhecimento não se dá progressivamente, de modo pacífico, mas sim através de rupturas e saltos, que importam em alterações paradigmáticas<sup>138</sup>. Essa concepção de Kuhn, conquanto elaborada à luz das ciências exatas, pois o próprio era físico, chega até ele através da leitura de Gadamer em *Verdade e Método*, cuja investigação é centrada nas ciências humanas, as quais têm por objeto a interpretação de textos ou de equivalentes a textos. Assim é que, a ideia de paradigma está intimamente ligada ao giro pragmático, experimentado pela filosofia da linguagem e pela hermenêutica filosófica, as quais descobrem o papel fundamental do silêncio no exercício da linguagem<sup>139</sup>.

Menelick de Carvalho Netto (2012) aponta que o giro pragmático, ora citado, consiste na observação de que a linguagem só é possibilitada porque existe um pano de fundo tacitamente compartilhado de silêncio que possibilita aos interlocutores se comunicar. Ocorre que, se for retirado esse pano de fundo de anuência, percebe-se que dificilmente há coesão de entendimento acerca dos conceitos transmitidos, pois cada elemento da comunicação os entende à sua própria maneira. É o que se verifica, por

---

<sup>135</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 123.

<sup>136</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 123.

<sup>137</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil*: um pequeno exercício de Teoria da Constituição, 2002, p. 73.

<sup>138</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil*: um pequeno exercício de Teoria da Constituição, 2002, p. 73-74.

<sup>139</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil*: um pequeno exercício de Teoria da Constituição, 2002, p. 74.

exemplo, no caso do conceito *democracia*, em que existem diversas interpretações acerca deste termo, às vezes se tratando de concepções valorativamente opostas.

Para Menelick, a ideia de paradigma proposta por Kuhn faz referência, então, exatamente às pré-compreensões que integram o pano de fundo da linguagem e que, como já foi dito, tornam esta possível. Essas pré-compreensões, por sua vez, decorrem das práticas sociais diárias, que se dão sem que os atores sociais se apercebam delas, ao passo em que elas moldam a maneira de olhar a realidade, tornando precisa a visão acerca de alguns aspectos e, a um só tempo, cegando para outros.

Já no âmbito do direito, Jürgen Habermas (2003) sustenta que o pano de fundo de silêncio da linguagem se torna notável a partir da tendência de teóricos e historiadores do direito de compreender objetivamente os textos que contém as leis e regras. O historiador tem um enfoque objetivador quando focaliza os contextos sociais nos quais a ordem jurídica está inserida, e os quais alimentam implicitamente as concepções que servem de pano de fundo para os operadores do direito. Enquanto que a teoria do direito é objetivadora quando se esforça para lançar abstrações generalizadoras da ordem jurídica, ao passo que paulatinamente se afasta do trabalho de interpretação judicial, sempre referido a casos singulares.

Ao observar o sistema jurídico pelo viés objetivador, como os historiadores e teóricos do direito, vê-se um conjunto de sentidos não percebidos diretamente pelos afetados, porém que criam laços subjetivos e objetivos desse sistema com o ambiente social, dando aos juristas uma imagem de seu respectivo contexto social. Disso decorre, no apanhado de Habermas (2003), “que os especialistas interpretam as proposições normativas em dois contextos: o do corpo jurídico tomado como um todo e o da pré-compreensão dominante da sociedade atual” (p. 123). Nisso, enfim, consiste um paradigma jurídico.

A noção de paradigma jurídico surge na doutrina alemã, na década de 60 do século XX<sup>140</sup>, com reflexões que oferecem fartos subsídios para compreensão do modo de organização da sociedade, uma vez que essas análises tendem a revelar os fundamentos, às vezes implícitos e silenciosos, que regem a composição de determinado modelo estatal, bem como do direito que o rege. Por isso, a exposição do presente paradigma é útil para esta monografia, pois se cumpre revelar quais pré-compreensões silenciosas são

---

<sup>140</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 75.

compartilhadas hoje em dia e qual o grau de harmonia entre a atividade administrativa corrente e o paradigma em que ela está inserida.

### 3.2. Breve explanação dos paradigmas insuficientes

Jürgen Habermas (2003) entende que o direito moderno apresenta três paradigmas: **1.** o direito formal burguês (ou modelo liberal do direito); **2.** o direito materializado do Estado (ou modelo social do direito); e **3.** o Estado Democrático de Direito, denominado pelo autor como o paradigma procedimental do direito. Segundo Habermas, os dois primeiros modelos devem ser superados porque insuficientes, já que não coadunam com a proposta constitucional talhada segundo o formato de sociedades complexas, ou não conseguem conferir força normativa ao direito, o que significa perda do poder integrador desse sistema<sup>141</sup>. A compreensão procedimental seria, então, a sugestão do autor enquanto paradigma corrente. Antes, porém, de se adentrar neste, repassa-se de modo breve os fundamentos dos paradigmas liberal e social, e a crítica que conduz à superação deles, a fim de uma melhor compreensão da jornada histórica que impulsiona o Estado Democrático de Direito.

O paradigma do direito formal burguês surgiu como conquista ante o absolutismo monárquico dos reis, uma vez que inaugurou a era da submissão do poder soberano ao império da lei. Esse modelo paradigmático também se caracteriza pela divisão de poder e pelo enunciado e garantia dos direitos fundamentais<sup>142</sup>.

Do ponto de vista filosófico, o paradigma liberal está assentado, obviamente, na liberdade dos indivíduos, visto que todos são proprietários, no mínimo de si próprio, de modo que ninguém pode ser propriedade de outrem, garantindo, assim, o *status* geral de sujeitos de direito<sup>143</sup>. Disso decorre que, do ponto de vista formal, todos devem ser iguais perante a lei, sendo a igualdade o outro fundamento básico do modelo liberal, encerrando, por fim, as distinções entre os indivíduos por conta de privilégios transcendentais e diferenças de berço.

---

<sup>141</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 126.

<sup>142</sup> Cf. Maria Tereza Fonseca Dias, *Direito administrativo pós-moderno*, 2003, pp. 136-137.

<sup>143</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 75.

Como se pode supor, por conta dos fundamentos filosóficos acima apresentados, o direito formal burguês acabou se constituindo sob um viés absolutamente subjetivo<sup>144</sup>. Isso significa que, em regra, os direitos fundamentais enunciados no modelo liberal visavam oferecer proteção à autonomia privada dos sujeitos de direito, sobretudo contra eventuais ingerências do Estado. Delineia-se, assim, uma premissa de separação entre Estado e sociedade, que refletia na doutrina jurídica, cuja estrutura

partia da ideia de que o direito privado, ao passar pela organização de uma sociedade econômica despolitizada e subtraída das intromissões do Estado, tinha que garantir o *status negativo* da liberdade de sujeitos de direito e, com isso, o princípio da liberdade jurídica; ao passo que o direito público, dada uma peculiar divisão de trabalho, estaria subordinado à esfera do Estado autoritário, a fim de manter sob controle a administração que operava sob reserva de intervenção e, ao mesmo tempo, garantir o *status jurídico positivo* das pessoas privadas mantendo a proteção do direito individual.<sup>145</sup>

Essa construção jurídica levou as pessoas da época a enxergar uma oposição radical entre o que passaram a denominar a sociedade civil e a sociedade política<sup>146</sup>. A sociedade política seria relacionada ao Estado, com concepções jurídicas alusivas aos direitos políticos e de nacionalidade<sup>147</sup>, e que, embora fosse caracterizada como uma esfera eminentemente pública, não era composta por todas as pessoas, mas somente por aqueles que de fato compunham a burocracia estatal<sup>148</sup>. A sociedade civil, por sua vez, seria composta por todos os membros do corpo social, que em tal esfera gozam dos direitos naturais relativos à liberdade, igualdade e propriedade<sup>149</sup>, para que os indivíduos pudessem concretizar seu projeto de vida escolhido racionalmente.

A contraposição entre as duas esferas aludidas, consolidada no escopo do paradigma liberal e que perdura até os dias de hoje, deriva da associação entre sociedade

---

<sup>144</sup> Cf. a dissertação de Mestrado em Direito de Luís Henrique Baeta Funghi, *Regulação e legitimidade democrática: o caso dos transportes terrestres no Brasil*, 2012, p. 60.

<sup>145</sup> Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 132.

<sup>146</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 77.

<sup>147</sup> Cf. Luís Henrique Baeta Funghi, *Regulação e legitimidade democrática: o caso dos transportes terrestres no Brasil*, 2012, p. 60.

<sup>148</sup> Sobre a característica restritiva da esfera pública cf. Maria Tereza Fonseca Dias, *Direito administrativo pós-moderno*, pp. 95-96: “O Poder Público se consolida, pois, em algo antitético àqueles que lhe são meros subordinados e que só encontram nele a sua própria definição negativa. Trata-se das pessoas privadas que, por não terem qualquer cargo burocrático no Estado, estão excluídas da participação no poder público. Também nesse sentido estrito, *público torna-se sinônimo de estatal*.”

<sup>149</sup> Cf. Luís Henrique Baeta Funghi, *Regulação e legitimidade democrática: o caso dos transportes terrestres no Brasil*, 2012, p. 60 e Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 77.

política, enquanto esfera pública, como algo a rigor estatal<sup>150</sup>, cuja atuação representa um risco para os direitos individuais<sup>151</sup>, os quais, a seu turno, devem ser gozados em sua plenitude na esfera privada, da sociedade civil, para que os indivíduos possam dispor, na medida mais ampla possível, de iguais liberdades de ação subjetivas<sup>152</sup>. Vê-se que “público e privado são vistos, portanto, como ordens distintas, ontologicamente distintas.”<sup>153</sup>

Assim, a sociedade organizada pelo direito formal burguês tinha como modelo um Estado que serviria somente para garantir, pura e simplesmente, o curso da sociedade civil, sendo a atividade estatal vista como um mal necessário, devendo ser mínima e tão-somente para assegurar que o excesso de egoísmo não destruísse a sociedade<sup>154</sup>. Essa é a base desse modelo social e igualmente sua ruína, visto que trouxe consequências radicais, por intermédio da exploração do homem sobre homem, que conduziu a uma riqueza e miséria sem precedentes na história da humanidade<sup>155</sup>.

Logo se percebeu que não é possível garantir justiça social seguindo à risca as concepções liberais, que primavam pela delimitação das esferas de liberdade individual, na qual cada sujeito de direito, enquanto participante do mercado, tenta encontrar a sua felicidade através da busca possivelmente racional de interesses próprios. Acontece que a realização da justiça social, por meio da primazia da liberdade jurídica, demanda implicitamente a criação de condições para a percepção fática das liberdades que os direitos fundamentais resguardam. A concretização dessa percepção fática requer, então, equilíbrio dos processos econômicos organizados conforme o mercado, ampla repartição das fortunas e distribuição aproximadamente igual do poder social, que deveriam garantir o exercício, com igualdade de chances, das competências definidas juridicamente<sup>156</sup>.

Na persecução dos objetivos acima delineados, que importam em uma reforma do paradigma liberal, é que se inaugura o paradigma do direito materializado do Estado.

---

<sup>150</sup> Cf. Maria Tereza Fonseca Dias, *Direito administrativo pós-moderno*, p. 94.

<sup>151</sup> Cf. Luís Henrique Baeta Funghi, *Regulação e legitimidade democrática: o caso dos transportes terrestres no Brasil*, 2012, p. 61.

<sup>152</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 136.

<sup>153</sup> Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 77.

<sup>154</sup> Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 77.

<sup>155</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 77.

<sup>156</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, 2003, pp. 138-139.

Nesse modelo social, faz-se necessário reorganizar o capitalismo, com uma presença mais dilatada do Estado, oferecendo infraestrutura e planejamento para a atividade econômica. Além disso, a superação das desigualdades de poder econômico e posição social manifestam o conteúdo jurídico objetivo dos direitos subjetivos privados, promovendo uma materialização de direitos privados específicos (liberdade, igualdade, propriedade, contratos), fora a introdução de uma nova categoria de direitos fundamentais (prestações sociais no campo da saúde, educação, previdência social, trabalho, lazer), capazes de realizar as pretensões de uma distribuição mais justa da riqueza e defesa dos indivíduos ante os perigos gerados pela própria sociedade<sup>157</sup>.

A concretização da mudança hermenêutica dos direitos privados, que importa na materialização desses direitos, bem como a realização dos novos direitos fundamentais, eminentemente relacionados às prestações sociais, ambos se fundamentam pela necessidade de equacionamento das oportunidades de liberdade de ação, garantidas pelo direito<sup>158</sup>. Em outras palavras, o paradigma do Estado Social caracteriza-se pela promoção de uma igualdade factual que permita aos indivíduos o pleno exercício de suas liberdades jurídicas.

A igualdade de fato, ou, como se queira, a materialização do direito privado, deve ocorrer porque a liberdade de direito, ou seja, a permissão jurídica de fazer ou deixar de fazer algo, não tem valor algum sem a existência de liberdade de fato, que seria a possibilidade concreta de escolher entre aquilo que é permitido. Ao mesmo tempo, as prestações sociais são justificadas dado que, em uma sociedade complexa, em que uma gama imensa de indivíduos é titular de direitos fundamentais, a realização desses direitos não se dá em um “espaço vital” dominado por eles, mas pela dependência de atividades do Estado<sup>159</sup>.

Nesse escopo, as autonomias pública e privada transmutam-se em relação ao paradigma anterior. Se antes a autonomia privada englobava o espaço por excelência intangível à atuação estatal, agora, no paradigma do Estado Social, dada a crescente complexidade da sociedade, que passa a ser composta por esferas de ação funcionais, a autonomia privada se vê flagrada por imposições advindas de sistemas sociais independentes, que forçam os atores individuais a assumir a posição marginal de “clientes”, visto que a expectativa de controle das contingências seria por operações

---

<sup>157</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 139.

<sup>158</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 140.

<sup>159</sup> Cf. Robert Alexy, *Teoria dos direitos fundamentais*, 2008, pp. 458-459.

reguladoras de um Estado que intervém de modo preventivo ou reativo<sup>160</sup>. Desse modo, torna-se inexorável a intromissão estatal na esfera privada dos indivíduos.

Quanto à esfera pública, que no paradigma liberal reduzia-se à garantia do *status* jurídico positivo do indivíduo, enquanto titular do direito ao voto e nacionalidade, e à delimitação da capacidade de interferência do poder estatal, percebe-se, no Estado Social, um alargamento da noção de cidadão, o qual se caracteriza como titular de direitos de segunda geração, como saúde e educação, que devem ser concretizados no mundo social. Ocorre que a exigência de dotar o cidadão com direitos sociais acaba revelando a profunda carência da população em geral a todos esses direitos materializantes da cidadania, passando, pois, a ser tratada como massa, como meros destinatários dos programas sociais, jamais como seus sujeitos, revelando, desse modo, que a autoria desses programas se daria de modo exclusivamente estatal<sup>161</sup>.

Isso faz com que o *Estado subsuma toda a dimensão do público*, pois deve prover todos os serviços de segunda geração, tais como saúde, educação, previdência, etc., além de garantir ordem e segurança, fomento, planejamento, dirigismo, prestação e cobertura de necessidades financeiras públicas. Foi no momento do direito materializado do Estado Social que o poder público foi convocado a disciplinar e a conter a atividade privada, pois “O Estado moderno, assumiu, nesta fase, sentido dinâmico, mediante a regulamentação, o controle ou o monopólio do comércio, da produção, do ensino, do transporte ou, até mesmo, da pesquisa científica.”<sup>162</sup>

À vista dessa configuração é que o Estado Social revela a sua maior falha, pois, em sua missão de garantir a base material para uma existência humana digna a partir da provisão de direitos sociais, corre o risco de prejudicar, por conta das intervenções antecipadas, a própria autonomia que ele deve proteger<sup>163</sup>. Além do mais, essa formatação estatal invariavelmente promove uma “concorrência entre atores”, quais sejam, os representantes do Estado e àqueles dominado por ele. Isso ocorre porque as capacidades de regulação social conferidas ao Estado são extraídas, na forma de autonomia privada, dos indivíduos apanhados em suas dependências sistêmicas, de modo que o aumento da competência de um implica na perda de competência do outro<sup>164</sup>.

---

<sup>160</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 142.

<sup>161</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 77.

<sup>162</sup> Maria Tereza Fonseca Dias, *Direito administrativo pós-moderno*, p. 144.

<sup>163</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 145.

<sup>164</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 144.



Resta, portanto, um afastamento entre a população em geral e o Estado. Aqueles se tornam meros clientes dos projetos paternalistas de concessão de direitos deste. Porém esse projeto fracassa, seja pela falha empiricamente observável do não cumprimento das expectativas de promoção dos direitos sociais, seja pela perda da noção de cidadania e do sentido democrático de auto-organização que a tutela paternalista promove.

Como se nota, os dois paradigmas apresentados assentam-se no bom funcionamento social a partir da proteção jurídica sobre uma esfera pessoal, na qual o sujeito de direito poderá exercer sua liberdade a fim de realizar uma escolha racional de opção de vida que lhe trará felicidade. Uma concepção entende que essa autonomia privada deve ser garantida através do direito à liberdade, enquanto outra entende que a autonomia privada deve ser assegurada por garantias de prestações sociais. O problema de ambas, como bem expressa Jürgen Habermas (2003), ocorre porque:

Em ambos os casos, perde-se de vista o nexos interno que existe entre autonomia privada e autonomia do *cidadão* – e, com isso, o sentido democrático da auto-organização de uma comunidade jurídica. Entretanto, a disputa entre os dois paradigmas, que ainda perdura, limita-se à determinação dos pressupostos fáticos para o *status* de pessoas do direito em seu papel de destinatárias da ordem jurídica. Todavia, elas somente serão autônomas na medida em que puderem entender também como autoras do direito, ao qual se submetem enquanto destinatárias.<sup>165</sup>

A atual Constituição do Brasil adota um nível de exigência normativa tal que os paradigmas supracitados não conseguem responder de modo satisfatório na tentativa de oferecer elementos justificadores do direito, enquanto sistema de pacificação social, bem como na oferta de componentes democratizantes, os quais possuem elevada importância para a ordem constitucional atual. Desenvolve-se, então, o paradigma do Estado Democrático de Direito, que, apesar de expressamente previsto no texto constitucional, não possui qualquer consenso quanto aos seus horizontes conceituais e compreensivos, de modo que a *teoria discursiva do direito e da democracia*, ajudará a revelar qual o tipo de pré-compreensão de silêncio compartilhado tem-se hoje na ordem jurídica e como ela ajuda a moldar o olhar sobre o específico ramo do Direito Administrativo.

---

<sup>165</sup> Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 146.

### 3.3. O Estado Democrático de Direito

Pelo item acima, conclui-se que a materialização do direito do Estado Social não resolve os problemas de justiça social, tampouco a distribuição igualitária de direitos pelo aspecto formal é capaz de satisfazer os anseios de liberdade e igualdade. Remate-se, portanto, que a resposta para a problemática social, capaz de emancipar o povo de uma nação, oferecendo a cada indivíduo a ampla noção de liberdade para que ele faça suas escolhas, advém de uma experiência verdadeiramente democrática, na qual os sujeitos atuam na construção e reconstrução cotidiana do regime social como, ao mesmo tempo, atores ativos e destinatários das contingências desse regime<sup>166</sup>.

Para essa empreitada, o pano de fundo a ser assumido é o do Estado Democrático de Direito, entendido por muitos autores como uma síntese dialética dos dois paradigmas anteriores<sup>167</sup>, no qual se desenvolve a ideia de cidadania em termos procedimentais, expressada pela participação social, por intermédio de instituições da sociedade civil<sup>168</sup>, no desenvolvimento da atividade administrativa<sup>169</sup>. Nesse paradigma, tem-se a ascensão do princípio da soberania popular, o qual propõe uma releitura da participação social para que, aqui, ela não se resuma na simples formação das instituições representativas<sup>170</sup>, mas se constitua como efetiva legitimadora da atividade administrativa.

O Estado Democrático de Direito envolve, então, a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, alicerçado na pluralidade de ideias, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade, esse desafio encontra um esclarecimento plausível na *teoria discursiva do direito e da democracia*, de Jürgen Habermas, a qual postula uma ampliação dos canais de comunicação pública, a fim de estabelecer uma visão procedimentalista na formação do direito, conferindo, desse modo, legitimidade a este<sup>171</sup>.

---

<sup>166</sup> Cf. Menelick de Carvalho Netto, *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*, 2002, p. 79.

<sup>167</sup> Cf. Maria Tereza Fonseca Dias, *Direito administrativo pós-moderno*, p. 151.

<sup>168</sup> A sociedade civil, cuja compreensão é cara para o entendimento do *paradigma procedimental do direito e da democracia* de Habermas (2003), segundo esse autor, tem: “O seu núcleo institucional formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política.” (p. 99)

<sup>169</sup> Cf. Luís Henrique Baeta Funghi, *Regulação e legitimidade democrática: o caso dos transportes terrestres no Brasil*, 2012, p. 67.

<sup>170</sup> Cf. Maria Tereza Fonseca Dias, *Direito administrativo pós-moderno*, p. 151.

<sup>171</sup> Cf. Maria Tereza Fonseca Dias, *Direito administrativo pós-moderno*, pp. 151-152.

A principal mudança que a compreensão procedimental do direito oferece para todo o sistema jurídico é a de que não mais se deve privilegiar o direito formal ou o direito material, equívoco cometido pelos paradigmas anteriores, antes se deve optar por uma forma jurídica que possa garantir o pleno exercício da autonomia pública e da autonomia privada dos indivíduos, visto ser esse o sentido original do sistema de direitos<sup>172</sup>.

A salvaguarda da autonomia pública e privada é imprescindível para a ordem jurídica, pois se reconhece que a racionalidade do direito, criado pelo parlamento e exercido pela justiça, advém do fato de os destinatários serem tratados como membros livres e iguais de uma comunidade de sujeitos de direitos<sup>173</sup>. Em outras palavras, a racionalidade do direito decorre do tratamento igualitário dos indivíduos em sua integridade.

Contudo, a igualdade acima referida não se encerra numa enunciação formal, tal como o fez o paradigma liberal, mas numa igualdade material, de modo que situações desiguais demandam um tratamento jurídico desigual. Sendo assim, para definir o que é desigual, de acordo com Robert Alexy, deve-se apelar à força dos argumentos, que são definidos como bons quando contam entre as condições do discurso e são aceitáveis, em última instância, pelo público dos cidadãos enquanto autores da ordem jurídica<sup>174</sup>.

Nesse sentido que o direito legítimo fecha o círculo entre a autonomia privada dos seus destinatários, tratados de modo igualitário, e a autonomia pública dos cidadãos, os quais têm que decidir, enquanto autores da ordem jurídica, iguais em direitos, sobre critérios de igualdade de tratamento<sup>175</sup>, ante os argumentos delineados. Sob essa perspectiva, Habermas (2003) conclui que o direito positivo, no âmbito do Estado Democrático de Direito,

[...] por depender das resoluções adotadas por um legislador, tem que distinguir, na autonomia das pessoas jurídicas, uma autonomia privada e uma pública, as quais se encontram numa relação complementar, permitindo que os destinatários do direito estabelecido possam entender-se, ao mesmo tempo, como autores que criam o direito. (p. 157)

Vê-se, então, que, ao contrário das concepções extraídas nos paradigmas anteriores, as autonomias pública e privada não são antagônicas entre si, com efeito são complementares, pois os cidadãos, ao darem-se conta de sua autonomia pública, têm que

---

<sup>172</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 148.

<sup>173</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 153.

<sup>174</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 154.

<sup>175</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 154.

estabelecer os limites da autonomia privada, a qual os qualificará para o seu papel como cidadãos. Isso ocorre porque o exercício da autonomia pública se dá a partir de contribuições espontaneamente retiradas em um “mundo da vida” cujos núcleos privados permanecem intactos<sup>176</sup>, ou seja, num espaço no qual a autonomia privada é bem resguardada.

Após as considerações acima, que demonstram a mudança fundamental promovida a partir do paradigma procedimental do direito, faz-se necessário expor os elementos normativos e descritivos do Estado Democrático de Direito, pois a partir deles é que se possibilita uma verdadeira realização das autonomias pública e privada.

Primeiramente, cumpre ressaltar que a moderna Administração possui uma prática totalmente diferente de quando foi concebida, acarretando uma crise do Estado de Direito em duas dimensões: perda da força impositiva da lei e violação do princípio da separação de poderes<sup>177</sup>. Acontece que, anteriormente, a atividade administrativa se caracterizava por ser reativa, bipolar e pontual, podendo ser, em tese, completamente regida pela lei formal, que arquitetava os limites funcionais dos poderes estabelecidos, resguardando a separação deles<sup>178</sup>.

Com as transformações sociais, entretanto, criou-se uma Administração planejadora, prestadora de serviços, que assume tarefas de provisão, de elaboração de infraestrutura, de planejamento e de previsão de riscos, portanto, tarefas de regulação política em sentido amplo. Trata-se de uma Administração que age voltada para o futuro e para cobertura de grandes espaços, os quais a lei formal não consegue prever, acarretando uma fraqueza normativa do direito que regula a atividade administrativa, visto que as tarefas de regulação do Estado nem sempre dependem de intervenções no sentido técnico jurídico<sup>179</sup>.

Além disso, verifica-se que a Administração moderna se torna autônoma, programando-se a si mesma, por conta do aumento da competência legislativa administrativa, que afasta gradualmente o poder administrativo do controle externo exercido pela justiça e pelo parlamento, promovendo perturbação no sistema clássico de separação de poderes<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 157.

<sup>177</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 173.

<sup>178</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, pp. 173-174.

<sup>179</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 174.

<sup>180</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 175.

Segundo Habermas (2003), o problema de uma Administração que se programa a si mesma, assumindo tarefas de legislador político, é que ela tem que decidir por contra própria a questão da fundamentação e aplicação de normas, adotando, geralmente, medidas de efetividade como resposta<sup>181</sup>. Acontece que essa problemática exige uma abordagem racional de argumentos normativos<sup>182</sup>, que só é alcançada a partir do momento em que os processos políticos obedecem às “condições procedimentais de normatizações legítimas”, as quais, no paradigma procedimental, importam na “gênese democrática do direito”, que se converte em critério de avaliação normativa das políticas<sup>183</sup>.

Em outras palavras, a superação da crise decorrente da ampliação da atividade administrativa, no âmbito do Estado Democrático de Direito, será feita pela sujeição dos programas políticos ao sistema de direitos, pois somente ele é capaz de, concomitantemente, assegurar as esferas privada e pública dos indivíduos e conferir legitimidade normativa à Administração reguladora.

Nessa toada, o núcleo do paradigma procedimental do direito decorre da realização do sistema de direitos<sup>184</sup>, que se dá pelo substrato social regido “pelos fluxos comunicacionais e pelas influências públicas que procedem da sociedade civil e da esfera pública política<sup>185</sup>, os quais são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos”<sup>186</sup>.

O poder comunicacional é, então, o elemento que permite a consolidação do sistema de direitos, pois, surgido das diferentes formas de opinião expressadas através dos canais de eleições gerais e de formas de participação, ele oferece autorização ao legislador para interpretar e estruturar direitos. Além do que, esse poder legitima a Administração reguladora a atuar à luz dos direitos fundamentais e, ademais, critica o

---

<sup>181</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, pp. 171-172 e 180.

<sup>182</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 180.

<sup>183</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 171.

<sup>184</sup> Para melhor compreensão acerca do “sistema de direitos”, v. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. I, 1997, capítulo II. No presente momento, basta asseverar: “Numa perspectiva ampla, o sistema jurídico abrange todas as comunicações orientadas pelo direito [positivo]. E, em sentido estrito, ele abrange os atos jurídicos que modificam as situações do direito e, neste caso, ele se retroalimenta de procedimentos jurídicos institucionalizados, normas jurídicas e interpretações dogmáticas do direito.” (grifei) (Habermas, 1997, pp. 72-73)

<sup>185</sup> Sobre esfera pública política, Habermas (2003) aduz que: “No paradigma procedimentalista do direito, a esfera pública é tida como a ante-sala do complexo parlamentar e como a periferia que *inclui* o centro político, no qual se originam os impulsos: ela exerce influência sobre o estoque de argumentos normativos, porém sem a intenção de conquistar partes do sistema político.” (pp. 186-187)

<sup>186</sup> Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 186.

direito aplicado pela justiça, impondo-lhe obrigações de fundamentações mais rigorosas, o que naturalmente contribui para o desenvolvimento dos direitos<sup>187</sup>.

Ante tudo que foi dito, em resumo, observa-se que o atual paradigma, do Estado Democrático de Direito, caracteriza-se pela ressignificação das autonomias pública e privada dos sujeitos privados, que passam a ser compreendidas como complementares e fundamentais para o desenvolvimento do sistema de direitos (cuja racionalidade está em realizar a igualdade material), o qual, por sua vez, torna-se o núcleo deste paradigma, já que oferece fundamentação normativa para a Administração exercer sua função reguladora, ao passo que se estrutura pelo poder comunicativo, ferramenta capaz de oferecer legitimidade para Administração, autorização para o parlamento e crítica para a justiça.

Conclui-se, então, ressaltando a importância do poder comunicacional para o paradigma procedimental do direito, por conta da imprescindibilidade dele, como já foi dito, para realização dos sistemas de direitos. Nessa toada que, conhecendo a origem do poder comunicativo, o qual surge na sociedade civil e na esfera pública política, não se cogita de uma ordem jurídica, ou mesmo de um Direito Administrativo, baseados em princípios e valores que emergem de outro lugar que não seja a própria sociedade. Por isso mesmo, reformulações são necessárias na atual dogmática administrativista, a fim de uma formatação mais democrática, mais aberta à interferência pública e mais adequada ao Estado Democrático de Direito.

#### **4. Adequação do Direito Administrativo ao Estado Democrático de Direito**

##### **4.1. Da supremacia do interesse público para adequabilidade e da legalidade para a juridicidade administrativa**

Com o intuito de se adequar ao Estado Democrático de Direito, pelos moldes acima apresentados, o Direito Administrativo deve reformular, senão todas, ao menos suas principais categorias fundamentais, visto que foram constituídas em contextos paradigmáticos muito diversos do atualmente vivenciado. Apesar da abrangência com que a doutrina administrativista vem propondo essa nova construção dogmática, esta monografia irá se dedicar apenas a alguns pontos passíveis de transformação no Direito Administrativo, sendo o que melhor servem ao objetivo proposto: conduzir o Direito

---

<sup>187</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 187.

Administrativo como ramo jurídico apto a auxiliar a concretização do princípio da gestão democrática do ensino público.

Nessa toada, o primeiro princípio administrativo a ser analisado é o da *supremacia do interesse público sobre o privado* que, sustentado por grande parte da doutrina como axioma implícito do texto constitucional, foi reavaliado por Gustavo Binenbojm<sup>188</sup>, cujas considerações, com algumas ressalvas, serão explicitadas neste trabalho, apontando o equívoco da noção corrente deste princípio em relação à Constituição de 1988.

Do ponto de vista moral, a supremacia do interesse público sobre o particular se sustenta por duas vertentes<sup>189</sup>: (1) a *organicista*, que propala a noção de que um indivíduo é, essencialmente, uma parte do todo social e de que o bem de cada um só se realiza quando assegurado o bem comum<sup>190</sup>; e, (2) a *utilitarista*, fundada na ideia de que a melhor solução para cada problema sociopolítico seria aquela que promovesse, na maior escala, os interesses dos membros da sociedade política, individualmente considerados<sup>191</sup>.

Ambas as noções, entretanto, não se sustentam ante o plexo constitucional, pois, a dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, não se coaduna com a lógica organicista, uma vez que não se compadece com a *instrumentalização* das individualidades em proveito de um suposto “organismo superior”<sup>192</sup>. Ao passo que a constitucionalização dos direitos fundamentais coloca valores morais (liberdade, igualdade, segurança) acima de projetos coletivos utilitaristas, sustentado por maiorias políticas ocasionais, surgidas no dia-a-dia<sup>193</sup>.

Ainda assim, diversos doutrinadores brasileiros extraem do texto constitucional a supremacia do interesse público sobre o privado, ora justificando as prerrogativas da Administração por esse princípio<sup>194</sup>, ora asseverando que tal princípio é expediente contra favorecimentos individuais e pessoais<sup>195</sup>. Sem adentrar nos pormenores dessa estruturação doutrinária, para não fugir muito do foco desta monografia, cabe dizer que, contra favorecimentos pessoais que afligem a Administração, tem-se outros princípios expressos na Constituição, como a *impessoalidade* e a *moralidade*<sup>196</sup>. Já a justificativa de privilégios da Administração, à luz deste princípio, foca muito mais nos efeitos que este

---

<sup>188</sup> Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, capítulo 3, pp. 83-130.

<sup>189</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, pp. 83-84.

<sup>190</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 84.

<sup>191</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, pp. 85-86.

<sup>192</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 85.

<sup>193</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, pp. 86-87.

<sup>194</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 2010, p. 70.

<sup>195</sup> Cf. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 2002, p. 70.

<sup>196</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 91.

gera do que no princípio propriamente dito<sup>197</sup>. Uma análise mais depurada demonstra que, na verdade, as prerrogativas do poder público ante o particular decorrem da Constituição e, portanto, devem obedecer ao balanceamento dos interesses coletivos e privados que a norma constitucional impõe<sup>198</sup>.

Além do que foi dito, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é impossível na ordem constitucional vigente porque é conceitualmente falho, visto ser constituído a partir de uma regra abstrata de prevalência absoluta em favor do interesse público, divorciando-se, assim, da aplicação gradual dos princípios proporcionada pelo caráter abstrato deles<sup>199</sup>. De mais a mais, o conjunto normativo constitucional é orientado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, do qual deflui a necessidade de estabelecer-se proteção ao interesse do indivíduo quando ameaçado frente aos interesses gerais da coletividade promovidos pelo Estado, de modo que admitir a supremacia do interesse público como princípio importaria em sucumbir a inconsistência sistêmica que ele representa e afrontar a constante busca pela unidade constitucional<sup>200</sup>.

Neste seguimento, este trabalho afasta-se das ideias de Binenbojm, o qual propõe, em razão da impertinência constitucional da supremacia do interesse público, tal como desenvolvida, a substituição deste princípio pela ponderação feita com base no postulado da proporcionalidade<sup>201202</sup>. Ocorre que o marco teórico aqui estabelecido, baseado em

---

<sup>197</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 91.

<sup>198</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 96.

<sup>199</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 97.

<sup>200</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 98.

<sup>201</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 105.

<sup>202</sup> Sobre a proporcionalidade, cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 100: “O postulado da proporcionalidade, remansosamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência como princípio, é condição para a aplicação das normas jurídicas. Tal postulado orienta a interpretação e aplicação de normas no sentido de acomodar os bens jurídicos em jogo, sem que se exclua totalmente um em prol da subsistência do outro. [...] Com efeito, nota-se que não há como conciliar no ordenamento jurídico um “princípio” que, ignorando as nuances do caso concreto, preestabeleça que a melhor solução consubstancia-se na vitória do interesse público. O “princípio” em si afasta o processo de ponderação, fechando as portas para os interesses privados envolvidos. [...] Fato é que o “princípio” em questão, ao negligenciar as especificidades de cada caso, impondo uma única e invariável relação de prevalência do interesse público, termina por distanciar-se do princípio da proporcionalidade, mormente no que tange às suas acepções – adequação (o meio escolhido deve ser apto a atingir o fim a que se destina), necessidade (dentre os meios hábeis, a opção deve incidir sobre o menos gravoso em relação aos bens envolvidos) e proporcionalidade em sentido estrito (a escolha deve trazer maiores benefícios do que a restrição proporcionada) –, nas quais sobressalta a relevância da análise casuística pelo aplicado e intérprete da norma.”



Jürgen Habermas, rejeita a aplicação da proporcionalidade<sup>203</sup>, sustentando, ao revés, o modelo do discurso de aplicação postulado por Klaus Günther<sup>204</sup>.

Desse modo, recomenda-se que a supremacia do interesse público seja, com efeito, trocada, no bojo do regime jurídico administrativo, pelo juízo de adequabilidade de aplicação da norma jurídica. Isso importaria que, em cada caso concreto, nos quais se almeja a acomodação de interesses, coletivos e individuais, eventualmente conflitantes, caberá ao administrador, em seu discurso de aplicação da norma jurídica destacar os contornos desse caso, realçando os seus traços característicos, na medida em que dispõe as normas gerais e abstratas possivelmente incidentes. Esse esforço discursivo possibilitaria, assim, ao administrador extrair qual seria a norma prescrita ao caso, solucionando, pois, a colisão de normas *prima facie* aplicáveis.

Outra base do Direito Administrativo que deve ser reexaminada com o intuito de acomodar essa disciplina ao Estado Democrático de Direito é a legalidade. Este princípio

---

<sup>203</sup> O postulado da proporcionalidade foi proposto por Robert Alexy, no âmbito da sua *Teoria dos direitos fundamentais*, com o objetivo de conferir um grau de legitimidade racionalmente aceitável ao direito. Ocorre que a fórmula de se resolver um conflito normativo por meio da ponderação de valores, segundo Habermas (2003, pp. 316-323), destrói a estrutura deontica (dever-ser) dos direitos fundamentais, conferindo-lhes um caráter teleológico (finalidade valorativa). Este autor defende a tese da única decisão correta, tributária de Ronald Dworkin, em *Levando os direitos a sério*, e assevera que a asserção de Alexy traz consigo o risco subjacente da arbitrariedade judicial em nível de seleção ou ponderação de valores: “[...] valores têm que ser inseridos, caso a caso, numa ordem transitiva de valores. E, uma vez que não há medidas racionais para isso, a avaliação realiza-se de modo arbitrário ou irrefletido, seguindo ordens de precedência e padrões consuetudinários. Na medida em que um tribunal constitucional adota a doutrina da ordem de valores e a toma como base de sua prática de decisão, cresce o perigo dos juízos irracionais, porque neste caso, os argumentos funcionalistas prevalecem sobre os normativos”. (HABERMAS, 1997, pp. 321-322)

<sup>204</sup> Klaus Günther entende que o discurso jurídico comporta duas dimensões: justificação e aplicação. Essas duas dimensões têm objetivos distintos e são orientadas por princípios norteadores específicos. Somente o discurso de justificação das normas é orientado pelo princípio da universalidade (U), cuja validade consiste na consideração dos interesses de todos os possíveis afetados pela norma em discussão. Ocorre que essa consideração pelo interesse de todos os afetados se dá em torno da antecipação das consequências da norma dentro de certos limites temporais e cognitivos. Com isso, no momento de aplicação da norma, faz-se necessário a elaboração de um outro discurso, agora de aplicação, a fim de complementar a norma válida com considerações sobre os efeitos colaterais não antecipados ou desconsiderados no discurso de justificação, porque somente diante da singularidade do caso é que se pode, e ainda assim com reservas, determinar todos os possíveis efeitos de uma norma. O juízo capaz de indicar qual a norma válida ao caso é da *adequabilidade*, que, segundo Argemiro Cardoso Moreira Martins e Luiz Henrique Urquhart Cademartori (2007), seria “[...] o modo como Günther busca contornar o problema da seleção arbitrária das características factuais no caso de aplicação. Inicialmente, não há possibilidade de se resolver esse problema com a busca de critérios puramente formais ou metodológicos de aferição, ou seja, de critérios tomados independentemente do caso de aplicação. A única regra formal é a obrigatoriedade da descrição completa da situação de aplicação. A partir daí, o discurso de aplicação é pautado, de um lado, pela análise sintática dos termos normativos universais referentes a um caso geral e abstrato. Trata-se de verificar os possíveis significados das referências factuais da norma *prima facie* aplicável. No âmbito dos discursos jurídicos, as regras de interpretação e os precedentes judiciais ajudam a cumprir o papel de delimitar as possíveis significações do caso descrito na norma. De outro lado, devem-se destacar os contornos do caso concreto de aplicação, de modo a realçar os seus traços característicos. Isso permite verificar semanticamente se o conjunto de traços do caso de aplicação coincide com o conjunto de traços do caso geral e abstrato descrito na norma *prima facie* aplicável”.

é demarcado pela *vinculação positiva à lei* por parte da Administração. Isso significa, em termos breves, que, enquanto ao particular é dado fazer tudo que a lei<sup>205</sup> não proíbe (*vinculação negativa à lei*), à Administração só é permitido fazer o que a lei autoriza. Desse modo, “a lei para o particular significa ‘pode fazer assim’, para o administrador significa ‘deve fazer assim’.”<sup>206</sup>

Todavia, essa lei, à medida que se dispõe como a guia soberana da atuação administrativa, passa, na contemporaneidade, por uma profunda crise, em que se nota a progressiva descrença dela como expressão da vontade geral, além da perda da sua característica como padrão de comportamento reitor da vida pública e privada<sup>207</sup>. Essa crise, como não poderia deixar de ser, afeta profundamente a Administração Pública, pois esta perde sua principal fonte de legitimação e força motriz.

Gustavo Binenbojm sistematiza a propalada “crise da lei” a partir de cinco causas<sup>208</sup>, as quais valem a pena serem rapidamente repassadas aqui. A primeira causa seria, então, decorrente da inflação legislativa, ocasionada pelo significativo aumento das atribuições estatais, que levou o parlamento a legislar sobre (quase) toda e qualquer matéria no afã de solucionar os problemas sociais por intermédio da lei. Isso provocou uma banalização da norma legal e esvaziamento do seu respeito, amplamente característico do período iluminista<sup>209</sup>.

A segunda causa se deu pela constatação de que a lei poderia ser frutífero instrumento de propagação de injustiça, como se observou nos regimes autoritários do começo do século XX, diretamente legitimados por normas legais. Com isso, a lei perde sua aura de superioridade moral que havia incorporado com a Revolução Francesa<sup>210</sup>.

A *constitucionalização do direito* converte-se na terceira causa da crise da lei, pois esta perde o posto de principal e mais importante forma de manifestação da vontade geral do povo. Nesse sentido, no âmbito da Administração Pública, a norma constitucional se torna a fonte direta de habilitação de competências administrativas, bem como o critério imediato da tomada de decisão pelo administrador<sup>211</sup>.

---

<sup>205</sup> Aqui, estar-se-á falando de lei em sentido formal, como postulado geral e abstrato, exarado do parlamento, como expressão da vontade geral.

<sup>206</sup> Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 97.

<sup>207</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 131.

<sup>208</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, pp. 133-142.

<sup>209</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, pp. 133-134.

<sup>210</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, pp. 134-135.

<sup>211</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, pp. 136-137.

A quarta causa deriva do advento de diversos instrumentos jurídicos infraconstitucionais aptos a fundamentar a atuação administrativa. De fato, o exercício da função estatal de regulação da economia requer do direito uma resposta que a lei formal e a estrutura parlamentar – com o seu moroso processo legislativo – não são capazes de dar, cabendo, assim, ao Administrador fazê-lo, por intermédio dos regulamentos<sup>212</sup>.

Por fim, a quinta e última causa identificada por Binenbojm decorre do controle da atividade legislativa exercido pelo Executivo, fenômeno verificado em larga escala nos países ocidentais<sup>213</sup>. Disso, tem-se que o atual Direito Administrativo é, em boa parte, fruto da competência normativa direta do Executivo, ou de leis editada pelo Parlamento que foram propostas, votadas e aprovadas conforme o interesse e a conveniência da Chefia do Executivo. Logo, fazendo jus às origens históricas da disciplina administrativista, vê-se que ainda hoje é a própria Administração (entendida aqui como Poder Executivo) quem tem o controle dos instrumentos de sua própria vinculação<sup>214</sup>.

Diante dessas causas, as quais têm por efeito a “crise da lei”, não se pode mais estruturar a relação entre Administração e ordenamento jurídico por meio de uma *vinculação positiva à lei*. Com efeito, essa relação dá-se pela noção do ordenamento jurídico como uma unidade (Constituição, leis, regulamento gerais, regulamentos setoriais), com vinculação da Administração às diversas normas em diferentes graus, conforme a disciplina estabelecida na matriz constitucional<sup>215</sup>.

Passa-se, então, do paradigma da legalidade administrativa para a vinculação da Administração à juridicidade, tendo como cerne desse sistema a própria Constituição, que irradia seus princípios e valores sobre o regime jurídico administrativo, além de oferecer as balizas para que as demais normas tenham efeito no tocante à atividade administrativa<sup>216</sup>. A juridicidade administrativa se estrutura, desse modo, a partir da interpretação de princípios e regras constitucionais, englobando, ainda, a legalidade administrativa, porém sem que esta exerça a função soberana e altaneira de outrora. Nas palavras de Gustavo Binenbojm (2014):

---

<sup>212</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, pp. 138-140.

<sup>213</sup> Os instrumentos de solapamento da atividade parlamentar pelo Poder Executivo fundamentalmente são: (i) reservas de iniciativa legislativa de matérias relevantes; (ii) possibilidade de trancamento da pauta de deliberações do Congresso Nacional por ato da Chefia do Executivo; e (iii) formação de sólidas bases parlamentares, capazes de aprovar qualquer projeto de interesse governamental. Nesse sentido, cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 140.

<sup>214</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 141.

<sup>215</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 147.

<sup>216</sup> Cf. Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo*, 2014, p. 147.

Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quanto esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição). (p. 148)

## 4.2. Participação administrativa como medida de legitimidade democrática

Ainda por conta do esforço de se acomodar o regime jurídico administrativo ao projeto de Constituição vigente, é que as atenções são direcionadas para a crise de legitimidade<sup>217</sup> do Direito Administrativo contemporâneo e, por conseguinte, para o próprio déficit democrático da atividade administrativa. Na medida em que os programas governamentais sobrecarregam a Administração, bem como o paradigma constitucional recoloca o indivíduo como centro do interesse Estatal, reformulando totalmente a noção de *interesse público* e, ainda, constata-se que, na sistemática principiológica do Direito Administrativo, a legalidade há de ser substituída pela juridicidade administrativa, vê-se, então, que o meio clássico de legitimidade da Administração, a lei<sup>218</sup>, torna-se insuficiente para garantir o efetivo exercício da atividade administrativa e o caráter democrático dessa atividade.

Ao se defrontar com a crise de legitimidade acima relatada, Jürgen Habermas, então, apresenta dois possíveis filtros de legitimidade para a Administração Pública, sendo o primeiro deles a orientação pelos princípios constitucionais. Desse modo, uma Administração apoiada em tais princípios encontra-se mais afinada às opções do constituinte e, por conseguinte, encontra maiores bases de legitimação. Entretanto, “a administração, ao preencher suas tarefas de regulação, nem sempre depende de

---

<sup>217</sup> *Legitimidade*, de acordo com a acepção política aqui referenciada, é “um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na Legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no interior do Estado. Veja-se em *Legitimidade*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1992, 2. v., p. 675.

<sup>218</sup> Sobre a lei como instrumento de legitimação da Administração Pública, cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 112: “A mudança no parâmetro da legalidade para a atividade administrativa põe em pauta o problema de sua legitimação. Com efeito, no Estado liberal a legitimidade da Administração Pública repousava a legitimidade da própria lei, a cuja execução deveria se ater. Desde o surgimento do Estado-providência, todavia, a sobrecarga da Administração com atribuições normativas potencialmente autônomas e com tarefas de programação, ambas de início não previstas no modelo clássico da separação de poderes, impõe o questionamento acerca da legitimidade dessas novas funções.”

intervenções no sentido técnico jurídico”<sup>219</sup>, logo apenas a vinculação ao direito constitucional acaba sendo insuficiente para legitimar a atividade administrativa. Disso emerge o segundo filtro de legitimidade, qual seja, a via procedimental, através do reforço das formas comunicativas e de participação na função administrativa<sup>220</sup>.

Além do mais, a alteração nas relações entre Administração Pública e administrados, em curso desde a consolidação do Estado Democrático de Direito, impõe a participação administrativa como instrumento de conformação e legitimidade da atividade administrativa<sup>221</sup>. Ocorre que, o atual paradigma constitucional, colocou o indivíduo no centro das atenções da vida estatal e, por conseguinte, da vida administrativa, superando a figura do administrado-súdito para despontar a figura do cidadão. Assim, a nova Administração, constitucionalizada e direcionada para o respeito à dignidade da pessoa humana, vê-se compelida a abandonar o modelo autoritário de gestão da coisa pública para se transformar em um centro de captação e ordenação de múltiplos interesses existentes no substrato social. A melhor maneira, portanto, de se cumprir com essa nova função administrativa é pela ampliação da participação, tornando possível ao indivíduo dialogar com Administração a fim de que possa exercer influência nos processos em que ele é afetado.

Para além dos aspectos políticos, ora tratados, até por conta da inserção em textos legais e no texto constitucional, cumpre delimitar o conteúdo jurídico da participação administrativa no Brasil<sup>222</sup>. A Constituição de 1988 não expressa a participação como princípio vetor originário da atividade administrativa. Só a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, é que se passou a constar no §3º do art. 37 uma alusão clara à participação dos administrados na Administração, cuja regulação, no entanto, se deixou a cargo do legislador infraconstitucional. Isso não significa, entretanto, que a participação administrativa possui um caráter programático ou eficácia limitada no escopo do ordenamento constitucional brasileiro. Pela leitura sistemática da Constituição, em que se combina a prescrição do constituinte derivado, acima aludida, com dispositivos consagrados no capítulo dos direitos fundamentais (direito de petição – art. 5º, XXXIX, *a*; contraditório e ampla defesa – art. 5º, LV; devido processo legal – art. 5º, LIV; e informação administrativa – art. 5º XIV e XXXIII), ou com o próprio princípio da gestão

---

<sup>219</sup> Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, p. 175.

<sup>220</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, pp. 184-185.

<sup>221</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, pp. 128-132.

<sup>222</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, pp. 152-156.

democrática do ensino público, confere-se, pois, uma noção de máxima efetividade das normas constitucionais também para a participação administrativa, que, mesmo diante da ausência de uma legislação infraconstitucional, pode ser exercida ou reclamada desde logo, inclusive perante o Judiciário.

Conclui-se, pois, o presente capítulo arrematando as ideias de que, para contribuir com a concretização do princípio da gestão democrática do ensino público, o Direito Administrativo reclama uma nova conformação paradigmática a fim de que possa superar seus fundamentos originários de caráter amplamente autoritários, para que coadune com a sistemática constitucional atual, altamente democratizante, pautada pelo respeito às autonomias privada e pública dos indivíduos, que vão se realizar pela expansão da participação destes na criação do direito.

Verifica-se, com isso, que princípios basilares da disciplina administrativista devem se submeter a uma releitura, que importa na superação da supremacia do interesse público sobre o privado e da legalidade, para emergência da proporcionalidade e da juridicidade administrativa. Além disso, a conformação do Direito Administrativo, ora referida, implica a colocação da participação administrativa no epicentro institucional da Administração Pública, tanto do ponto de vista político quanto jurídico, visto ser essa medida eficiente legitimadora da atividade administrativa, no bojo do Estado Democrático de Direito.

## CAPÍTULO III

### **A contribuição do Novo Direito Administrativo para realização da gestão democrática do ensino público**

**Sumário:** 1. Concretização da gestão democrática do ensino público; 1.1. As bases da gestão democrática; 1.1.1. A epistemologia; 1.1.2. A política; 2. Um vínculo entre Direito Administrativo e educação; 2.1. Educação como um direito fundamental de natureza social; 2.1.1. A centralidade dos direitos fundamentais na sistemática constitucional vigente; 2.1.2. Detalhes do direito à educação enquanto um direito social; 2.2. Direito Administrativo e políticas públicas; 3. Possibilidades de contribuição do Novo Direito Administrativo para a política educacional de caráter democrático.

#### **1. Concretização da gestão democrática do ensino público**

O primeiro capítulo demonstrou o caminhar histórico da política educacional brasileira que desembocou na consagração do princípio da gestão democrática do ensino público no texto constitucional de 1988. Acontece que o marco legal desse princípio esboçado tanto na Constituição Federal (1988) quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.396, de 20 de dezembro de 1996) não dão conta do seu conteúdo material.

Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) estipulou como uma de suas diretrizes a promoção do princípio da gestão democrática do ensino, determinando em seu Anexo a Meta nº 19<sup>223</sup>, relativa à realização da gestão democrática, bem como as estratégias para o cumprimento desse objetivo<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> Meta nº 19 do PNE: “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.”

<sup>224</sup> Estratégias para cumprimento da Meta nº 19 do PNE: 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de

Apesar desse documento apresentar termos úteis para concretização da gestão democrática, segundo o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016, apenas 12,2% (doze vírgula dois por cento) das escolas no Brasil possuem um método misto, que envolve eleição, para escolha de diretores, sendo que em todas as demais escolas o diretor é selecionado apenas por indicação, demonstrando, assim, o malogro no cumprimento da meta 19. Além disso, o sítio eletrônico *Observatório do PNE* pontua que “não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento desta meta”<sup>225</sup>, se referindo também à meta 19.

Tem-se, portanto, que a materialização do princípio da gestão democrática do ensino ainda é um desafio, não só na sua efetiva realização, mas também em termos teóricos. Cumpre-se, então, determinar algum sentido concreto para a promoção da gestão democrática, reconhecendo-se de antemão que as ideias aqui apresentadas não pretendem esgotar o modo de se promover tal princípio, tampouco ser a única interpretação do alcance material dele.

### **1.1. As bases da gestão democrática**

A discussão acerca da gestão democrática do ensino deve levar em consideração três bases relacionais e globalizadas que influem na construção desse conceito no escopo

---

mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; 19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; 19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação; 19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações; 19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; 19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; 19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; 19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

<sup>225</sup> As informações d'*Observatório do PNE* acerca da meta 19 podem ser acessadas no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/19-gestao-democratica/indicadores>>. Acesso em 08 jun de 2017.



de uma realidade dinâmica e complexa, como a que se verifica nos dias atuais. Estar-se-ia falando, então, das bases epistemológica, política e pedagógica da gestão democrática do ensino<sup>226</sup>, as quais constituem partes de um todo, que se interpenetram e se entrecruzam na materialidade concreta, mas que podem ser analisadas separadamente em um esforço abstrato-teórico, como o desta monografia.

É importante salientar que a relação entre o Direito Administrativo e a realização do princípio da gestão democrática do ensino público em regra teria como escopo de aplicação apenas as dimensões epistemológica e política, embora, repita-se, no mundo real, as vicissitudes de uma base tendem a refletir em todas as outras, sobretudo na pedagógica, que por excelência é onde se perfaz a política e a epistemologia educacional. Porém este trabalho irá abordar somente aquelas duas bases, epistemológica e política, visto que as análises que permeiam especificamente a base pedagógica fogem muito das possibilidades jurídicas que se busca dar, aqui, ao princípio da gestão democrática do ensino.

### 1.1.1. A epistemologia

Quando se está falando em epistemologia da gestão democrática do ensino, deve-se ter em mente que o exame em questão está relacionado ao fio condutor das relações interpessoais<sup>227</sup>, o que retoma a noção de paradigma anteriormente delineada<sup>228</sup>, agora aplicável à seara das relações. Reconhece-se, desde já, que os processos de gestão escolar não se fazem num vazio, nem de forma neutra, realizando-se, em vez disso, no seio de uma formação econômico-social, sendo, portanto, determinados pelas forças concretas, presentes na realidade<sup>229</sup>. Sendo assim, conclui-se que as concepções de organização e de gestão escolar assumem diferentes modalidades conforme a noção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação, tendo, dessa maneira, ou viés *técnico-científico*, ou *sociocrítico*<sup>230</sup>.

O viés técnico-científico da administração escolar decorre do paradigma racional-positivista ou empírico-analítico, cuja característica básica compreende a realidade como

---

<sup>226</sup> Sobre as bases epistemológica, política e pedagógica que compõem a gestão democrática do ensino, v. Ana Lúcia Felix dos Santos, *Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas*. In: Alfredo Macedo Gomes. (Org.). *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, pp. 35-55.

<sup>227</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 36.

<sup>228</sup> V. Capítulo II, item 3.1 *supra*.

<sup>229</sup> Cf. Vitor Henrique Paro, *Administração escolar: introdução crítica*, 1990, p. 18.

<sup>230</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 37.

um todo estruturado e advoga pela neutralidade da relação entre o sujeito e o objeto do conhecimento. No bojo desse paradigma desenvolve-se, pois, uma relação sujeito-objeto absolutamente fragmentada, que reflete numa concepção de educação baseada numa relação hierarquizada e dual de poder e autoridade entre aquele que ensina (o professor) e aquele que aprende (o aluno)<sup>231</sup>.

Na perspectiva da administração escolar, essa modalidade técnico-científica, por conta do paradigma que a informa, expressa uma gestão escolar baseada em um organograma piramidal das funções, pressupondo uma organização de poder vertical e hierarquizada entre os atores escolares. Tal formato indica que quanto mais próximo da base da pirâmide o indivíduo se localiza, menos poder de decisão sobre os processos ele detém, ao passo que o topo da pirâmide, de onde emanam as decisões, seria composto por um número muito restrito de indivíduos<sup>232</sup>.

Essa forma de administração coaduna com o modelo taylorista/fordista adotado pelas organizações lucrativas, como empresas e as indústrias, pressupondo que cada membro da organização tem seu lugar determinado e atomizado no processo<sup>233</sup>. Porém, há de se reconhecer a inadequação de tal modelo para uma organização sem fins lucrativos, como a escola, cujo objetivo primordial consiste em propagar o saber historicamente acumulado, a fim de conferir identidade e, assim, emancipar o indivíduo<sup>234</sup>. A despeito dessa incongruência, no entanto, o que se verifica é que o modelo de gestão técnico-científico por muito tempo dominou, e ainda domina, os processos de gestão da escola e da educação<sup>235</sup>.

A concepção sociocrítica da gestão escolar, por sua vez, está baseada em um paradigma emergente ou crítico-dialético, que tem como características básicas uma concepção dialética da realidade, o entendimento de que existe uma relação intersubjetiva entre o sujeito e objeto do conhecimento e que considera o homem como sujeito histórico que sofre os condicionantes da realidade atual, mas que traz consigo a capacidade de nela intervir<sup>236</sup>.

Isso implica que a aparência da organização da gestão da educação não será piramidal e hierarquizada, antes adotará uma forma circular que pressupõe inter-relação

---

<sup>231</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 38.

<sup>232</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 38.

<sup>233</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 39.

<sup>234</sup> Cf. Vitor Henrique Paro, *Administração escolar: introdução crítica*, 1990, p. 115.

<sup>235</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 39.

<sup>236</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 38.

entre os atores sociais e uma partilha de poder, o que resulta na corresponsabilidade nas ações da escola<sup>237</sup>.

Como se pode supor, ao se adjetivar a gestão escolar como “democrática”, tendo em vista os sentidos e significados que esse adjetivo carrega, conduz-se normativamente a administração escolar para a concepção sociocrítica. Nesse sentido, os atores sociais – diretores, coordenadores, professores, pais, alunos etc. – são considerados sujeitos ativos do processo de organização e gestão da escola de forma que sua *participação* no processo deve representar *divisão de poder* de decisão e de responsabilidade com as ações<sup>238</sup>, promovendo, ainda, um alargamento da *autonomia escolar* em relação às políticas globais, com vistas à efetivação das demandas da comunidade local circunvizinha à escola.

### 2.1.2. A política

A análise da base política da gestão democrática do ensino principia no contexto de transformações sociais estruturais que marcaram as últimas décadas do século passado e o início deste século. Nesse período, caracterizado pela redemocratização do estado brasileiro, verificou-se o aumento da representatividade dos movimentos sociais, baseados numa perspectiva de direitos sociais e de cidadania coletiva, que trouxeram para a organização geral do país a adoção de princípios democráticos em seu caráter mais universal<sup>239</sup>. Com isso, distintas mudanças acerca do direcionamento das políticas públicas nacionais, entre elas a educacional, foram contempladas pelas legislações promulgadas, de modo que a Constituição Federal (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) consolidaram em seus textos, dentre outras questões, determinações e indicações concernentes à gestão democrática na escola<sup>240</sup>.

A narrativa histórica, no entanto, demonstra que a mera previsão normativa não garante a consecução da gestão democrática do ensino, uma vez que, junto com a euforia democratizante do final do século passado e início desse século, a política nacional é cooptada por forças baseadas nos postulados neoliberais<sup>241</sup>, que impuseram

---

<sup>237</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 40.

<sup>238</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 40.

<sup>239</sup> Cf. Maria da Glória Gohn, *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*, 2002, p. 226.

<sup>240</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 42.

<sup>241</sup> Como o neoliberalismo antagoniza a política pública educacional, segundo Maria Janete Lins de Azevedo (2004): “Quando, pois, a política educacional é estudada segundo as categorias analíticas próprias

paulatinamente uma reforma do Estado com base nos princípios do neoliberalismo<sup>242</sup>. Essa conjuntura que alia o avanço de uma política neoliberal com a democratização da gestão reflete na compreensão da gestão democrática do ensino a partir do conceito-chave *descentralização*<sup>243</sup>. Dessa forma, quando se discute política educacional que promove a gestão democrática da escola, no contexto vigente, inevitavelmente ocupa-se da descentralização em suas diversas compreensões<sup>244</sup>.

Uma leitura crítica da descentralização permite que se verifique a definição desse conceito variando entre dois polos que se distanciam pela ênfase ora no aspecto econômico, ora no político<sup>245</sup>. Quando o aspecto econômico-instrumental é privilegiado, tem-se uma vinculação da descentralização com os ideais neoliberais, a partir da proposta de se transferir responsabilidades do poder central para o poder local, com vistas a diminuir o papel do Estado às suas funções mínimas, na busca de eficiência e otimização dos gastos públicos, de modo que os investimentos nas políticas sociais não sejam prioritários<sup>246</sup>.

De outra parte, quando o conceito de descentralização prioriza a política, ele se baseia numa lógica democrático-participativa, que tem por referência a criação de mecanismos que promovam o alargamento do espaço público, a fim de que o poder de gestão possa derivar de uma nova relação entre Estado e sociedade, em que os indivíduos efetivamente exerçam participação<sup>247</sup>.

A gestão democrática do ensino, visto que importa na partilha do poder de decisão no sistema educacional, concilia-se com a descentralização de viés político. Ocorre, contudo, que os processos de descentralização impostos pela política educacional brasileira são classificados por muitos autores como sendo economicista-instrumental<sup>248</sup>, pois se constituem muito mais em transferência de responsabilidades acerca da educação para níveis cada vez mais micros, inclusive a escola, do que por partilha de poder.

---

à tradição de pensamento neoliberal, a sua dimensão como política pública – de total responsabilidade do Estado –, é sempre posta em xeque. Neste contexto, os problemas que se identificam como causadores da crise dos sistemas educacionais na atualidade são vistos como integrantes da própria crise que perpassa a forma de regulação assumida pelo Estado no século XX. No extremo, concebe-se que a política educacional, tal como outras políticas sociais, será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado.” (p. 17)

<sup>242</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 42.

<sup>243</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 42.

<sup>244</sup> Sobre os ajustes entre a política educacional e o avanço da lógica neoliberal no Estado brasileiro, cf. Soares (2000) e Azevedo (2004).

<sup>245</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 43.

<sup>246</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, pp. 43-44.

<sup>247</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 44.

<sup>248</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 44.

Um exemplo do direcionamento economicista da descentralização educacional brasileira está nos programas de financiamento, FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica)<sup>249</sup> e PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola)<sup>250251</sup>. As críticas ao FUNDEB advêm desde sua formulação, já que o fundo peca pela sua transitoriedade e pela subvinculação de recursos que apenas redistribui o orçamento já previsto e não agrega maiores investimentos para a educação básica, mantendo o caráter supletivo da contribuição da União, que agrega poucos recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino<sup>252</sup>. Já o PDDE é reprovado por impor regras de utilização do dinheiro que não atendem às necessidades locais da escola, além de conduzir os governos municipais a assumirem novas responsabilidades frente à educação pública sem as condições de infraestrutura para realizá-las e sem poder fugir das imposições que emanam do poder central<sup>253</sup>.

Como se vê, embora o discurso seja de descentralização da administração escolar, a fim de promover o princípio da gestão democrática do ensino, a política educacional, com efeito, tem mascarado a base epistemológica técnica-científica da gestão da educação. Dessa forma, ao invés da participação dos indivíduos, tem-se alienação da população das esferas de decisão; ao invés da partilha do poder, tem-se a centralização dos desmandos nas mãos de poucos; e, por fim, ao invés da autonomia da escola, à nível local, tem-se a política de privilégio dos interesses do poder central.

Embora Vitor Henrique Paro (2000) assevere que não existem modelos pré-determinados de gestão democrática escolar e que cada experiência irá determinar o seu próprio caminho, que se faz ao caminhar e por intermédio da reflexão de cada passo, não se olvida, porém, da capacidade do Direito Administrativo contribuir para realização

---

<sup>249</sup> O FUNDEB é um prolongamento do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), sendo que este era centrado apenas no Ensino Fundamental, enquanto que aquela contempla toda a educação básica, e se trata de fundo de natureza contábil que vinculou os recursos já atrelados à educação. O dinheiro é distribuído com base no número de alunos matriculados, trazendo em seu bojo, assim, o processo de municipalização do ensino.

<sup>250</sup> O PDDE é um programa financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Salário Educação (criado pela Lei nº 4.462/1964, consiste na cobrança do montante equivalente à 2,5% da folha de pagamento mensal das empresas vinculadas à Previdência Social), que envia dinheiro às escolas, as quais, para recebê-lo, devem abrir uma unidade executora (entidade privada, instalada no interior das escolas públicas, para gerir os recursos provenientes do FNDE). Os recursos do PDDE podem ser usados para capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, manutenção do prédio, aquisição de material permanente e de consumo e outras atividades que visem melhorar o funcionamento da escola.

<sup>251</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, pp. 45-47.

<sup>252</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 46. E, também, cf. Nicholas Davies, *O FUNDEF e o orçamento da educação*, 1999 e João Monlevade, *O FUNDEF e seus Pecados Capitais*, 1998.

<sup>253</sup> Cf. Ana Lúcia Felix dos Santos, In: *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, 2011, p. 47.

desse princípio, oferecendo bases normativas para consolidação da dimensão epistemológica da gestão democrática do ensino, que advoga pela participação, partilha do poder e autonomia da escola, à medida em que regulamenta a descentralização política promovendo uma lógica de descentralização democrático-participativa no âmbito da política educacional.

### **3. Um vínculo entre Direito Administrativo e educação**

O Direito Administrativo é o ramo jurídico que disciplina a função administrativa do Estado, em sua vertente executiva, bem como as pessoas e órgãos que a exercem<sup>254</sup>. Já a educação é atividade humana de transmissão do saber e do conhecimento, com o fim de aperfeiçoar as capacidades intelectuais e morais de alguém<sup>255</sup>. Como se nota esses dois elementos são absolutamente díspares, porém relacionáveis. De fato, como se demonstrará adiante, para que se tenha uma educação qualitativamente boa e eficiente o vínculo com o Direito Administrativo é imprescindível, e o modo como esse vínculo ocorre será, pois, exposto a seguir.

#### **3.1. Educação como um direito fundamental de natureza social<sup>256</sup>**

##### **3.1.1. A centralidade dos direitos fundamentais na sistemática constitucional vigente**

As primeiras notas do assunto que correlaciona Direito Administrativo e educação devem fazer menção à especial proteção jurídica que a Constituição Federal de 1988 conferiu aos direitos fundamentais. Dessa forma, além de promover profundas transformações no âmbito político, administrativo e jurídico da estrutura estatal, o constituinte colocou no texto constitucional uma miríade de direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, sendo essa uma característica das mais evidente da nova ordem constitucional<sup>257</sup>.

Para além do respeito aos direitos individuais (liberdade de expressão, direito de voto, direito de ir e vir), consagrados desde o constitucionalismo liberal do final do século

---

<sup>254</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 2010, p. 37.

<sup>255</sup> Sobre o conceito de “educação” aqui apresentado, v. <<http://www.dicio.com.br/educacao/>>.

<sup>256</sup> Esse título faz menção ao artigo de mesmo nome publicado em 2007 por Clarice Seixas Duarte para a revista *Educação & Sociedade*, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

<sup>257</sup> Cf. Daniel Wunder Hachem e Gilber Alexandre de Abreu Kalil, *O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos*, 2016, p. 156.

XVIII, esse rol de direitos fundamentais traz em si a exigência da realização de direitos sociais, dentre os quais se destaca, neste estudo, o direito à educação<sup>258</sup>. Isso decorre da imposição constitucional que estabeleceu o Brasil como “um Estado social de inspiração democrática”<sup>259</sup>, onde os postulados subjacentes ao modelo de Estado social e ao regime político democrático não podem ser deixados de lado para compreensão e interpretação da ordem jurídica vigente<sup>260</sup>.

Com o intuito de concretizar a ordem social e democrática estabelecida, a Constituição consequentemente confere prestígio aos direitos fundamentais, tanto em seu aspecto individual quanto social, de modo que esses direitos são reconhecidos como valores supremos da ordem constitucional, fonte legitimadora e razão de ser do próprio sistema jurídico<sup>261</sup>. Por isso, a sistemática constitucional é marcada, por um lado, pela aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais, nos termos do art. 5º, §1º, de sorte que tais disposições sejam “capazes de gerar efeitos jurídicos desde logo, independentemente de regulamentação infraconstitucional”<sup>262</sup>. De outro lado, caracteriza-se pelo fato de que os direitos e garantias fundamentais constituem cláusula pétrea, à luz do art. 60, §4º, inciso IV, o que impede a aprovação de emendas constitucionais que tendam a aboli-las<sup>263</sup>.

Diante desse quadro, os direitos fundamentais acabam adquirindo duas dimensões, quais sejam, a subjetiva e a objetiva. O aspecto subjetivo está relacionado com a possibilidade de o titular exigir o cumprimento do dever imposto ao Estado, trata-se, portanto, da exigibilidade da posição jurídica garantida pelo direito fundamental. Já a dimensão objetiva impõe ao poder público interpretar o ordenamento jurídico pelo filtro

---

<sup>258</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, p. 694.

<sup>259</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, p. 693.

<sup>260</sup> Os princípios de caráter democrático estão expressos na Constituição Federal (CF) no *caput* do art. 1º, que institui o Estado democrático de direito – tendo como fundamento a cidadania (inciso III) e o pluralismo político (inciso V). Já o parágrafo único do mesmo dispositivo consagra o princípio da soberania popular. Quanto aos postulados do Estado social, eles decorrem do inciso III do art. 1º, que incorpora a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Enquanto que o art. 3º estabelece, como objetivos fundamentais da República, a busca por uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I) e a redução das desigualdades sociais (inciso III), que também aparece expresso como princípio da ordem econômica (art. 170, VII).

<sup>261</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, p. 695.

<sup>262</sup> Cf. Daniel Wunder Hachem e Gilber Alexandre de Abreu Kalil, *O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos*, 2016, p. 156.

<sup>263</sup> Embora o art. 60, §4º, inciso IV, da CF, faça referência apenas aos “direitos e garantias individuais”, entende-se que os direitos sociais também são cláusulas pétreas, pois, como ressalta Paulo Bonavides (2000), tais direitos recebem “[...] uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60. Fruem, por conseguinte, uma intangibilidade que os coloca inteiramente além do alcance do poder constituinte ordinário, ou seja, aquele poder constituinte derivado, limitado e de segundo grau, contido no interior do próprio ordenamento jurídico.” (p. 594-595)

axiológico informado pelos direitos fundamentais e adotar medidas para integral satisfação desses direitos, independentemente de provocação ou exigência do titular<sup>264</sup>.

Com efeito, os traços dos direitos fundamentais na ordem constitucional vigente, conforme apresentados acima, dão conta não só da garantia do cidadão juridicamente exigir o cumprimento desses dispositivos, como também acrescenta diversas responsabilidades ao Estado, que vão desde a sua atuação, em todos os níveis, à luz dos direitos fundamentais, até ao encargo de emplacar planos e ações capazes de concretizar os direitos sociais. É neste particular, afinal, que a educação especificamente se vincula ao Direito Administrativo, como se verá adiante; antes, porém, cumpre apresentar algumas noções do direito à educação enquanto um direito social, o que se faz a seguir.

### **3.1.2. Detalhes do direito à educação enquanto um direito social**

A educação foi consagrada como um direito fundamental de natureza social no escopo do artigo 6º da Constituição Federal de 1988. A redação do texto constitucional, que diz ser a educação “direito de *todos*” (art. 205), confere uma dimensão que ultrapassa os interesses meramente individuais, logo a proteção jurídica desse direito, conquanto para aquele que a ela se submete represente uma forma de se inserir na cultura e mesmo um bem individual, trata-se, com efeito, de um bem comum, abrangendo grupo de pessoas indeterminadas ou de difícil determinação, como as gerações futuras<sup>265</sup>. Assim, a titularidade desse direito é universal, não podendo ser restringida por questões de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Quanto à titularidade do dever jurídico correlato ao direito à educação, está previsto no artigo 205 da CF/88 que esta cabe ao poder público, o qual deverá se organizar para fornecer os serviços educacionais a todas as pessoas, sempre tendendo a ampliar cada vez mais as possibilidades para que todos venham a exercer igualmente esse direito<sup>266</sup>. Esse é o aspecto da progressividade, aplicável a todos os direitos sociais, que demanda programas de ação estatal realizados progressivamente, até o máximo de recursos disponível em cada Estado, a fim de plena concretização desses direitos.

---

<sup>264</sup> Cf. Daniel Wunder Hachem e Gilber Alexandre de Abreu Kalil, *O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos*, 2016, p. 157.

<sup>265</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, pp. 697-698.

<sup>266</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, p. 698.



Diante do vislumbre de que os direitos sociais possuem um aspecto econômico relevante, que impacta a progressividade deles, é que se estabelece o conceito de “núcleo mínimo obrigatório”. Dessa maneira, diante de recursos escassos, o estado deverá demonstrar que empenhou todos os esforços para utilizar os recursos disponíveis, tendo visto, no mínimo, a satisfação daquilo que foi eleito como prioritário, ou seja, suas obrigações mínimas essenciais<sup>267</sup>. No tocante à educação, o núcleo mínimo obrigatório constitucionalmente estipulado é o da oferta gratuita universal da educação básica a todos (art. 208, inciso I).

Além disso, dentre muitos aspectos relevantes do direito à educação na qualidade de direito social, um que vale a pena destacar é a noção de que tais direitos existem para reparar as desigualdades materiais existentes na sociedade<sup>268</sup>. Sendo assim, não basta oferecer acesso equânime aos bens e serviços vinculados ao direito à educação, ignorando as diferenças biológicas e culturais entre os grupos de seres humano, de sorte que se deve levar em conta que o acesso à educação de uma pessoa portadora de deficiência física envolve gastos mais elevados do que os resultantes da mera divisão aritmética do total dos valores disponíveis pelo número de educando de um determinado município, por exemplo<sup>269</sup>; ou, também, presumir que as concorridas vagas na universidade serão alcançadas pelos indivíduos provenientes da rede pública de ensino, que geralmente se revela incapaz de preparar o estudante de baixa renda para concorrer, em igualdade de condições, com aqueles egressos da rede privada<sup>270</sup>.

Nesse sentido, cabe ao Estado definir as áreas sensíveis em que se encontram os alvos prioritários, onde se deverá investir mais para concretização do direito social em questão. Certamente que esse aporte desigual de gastos provocará uma tensão na universalização do direito à educação, haja vista que o contexto dessa ação é de carência de recurso, porém o poder público não se pode omitir do objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o artigo 3º da CF/88.

O juízo a determinar as áreas desiguais em que o Estado vai atuar, também desigualmente, para concretização do direito à educação é político, e se materializa através das políticas públicas. A concretização das políticas públicas é tarefa complexa,

---

<sup>267</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, p. 701.

<sup>268</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, p. 698.

<sup>269</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, p. 706.

<sup>270</sup> Cf. Daniel Wunder Hachem e Gilber Alexandre de Abreu Kalil, *O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos*, 2016, p. 161.

que demanda uma intervenção estatal racional, em um conjunto de ações que envolvem, além da escolha de prioridades, a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras<sup>271</sup>, regidas pelo Direito Administrativo, visto ser a disciplina responsável por regulamentar a atividade executiva do Estado, com o intuito de realização dos direitos sociais. Logo, em sendo o direito à educação um direito social, necessariamente se ligará ao Direito Administrativo no âmbito das políticas públicas, da maneira apresentada a seguir.

### 3.2. Direito administrativo e políticas públicas

Embora haja divergências conceituais e disputa de sentido em torno do termo *políticas públicas*, em geral se entende que estas são consectárias dos direitos sociais, constitucionalmente consagrados como direitos fundamentais. Dessa maneira, pode-se dizer que “a maioria das políticas públicas objetiva concretizar direitos sociais e programas constitucionais relacionados com a redistribuição”<sup>272</sup>.

A despeito da ligação com os direitos sociais, vê-se que não há uma ligação objetiva entre direito e políticas públicas, de modo que captar os aspectos jurídicos destas é atividade complexa. Isso ocorre porque o instrumental jurídico de análise centrado na norma e no ordenamento jurídico não é o mais adequado para captar o caráter eminentemente dinâmico e funcional das políticas públicas<sup>273</sup>.

Entretanto, para além da realização dos direitos sociais, enquanto fundamento mediato, vê-se que a própria função de governar é causa imediata das políticas públicas<sup>274</sup>, isto é, a noção de *government by law*, típico do liberalismo e que encerrava a atividade estatal às prescrições legais, desenvolve-se para o *gouvernement by policies*, que exige racionalidade técnica para concretização dos direitos sociais<sup>275</sup>. Logo, as prescrições clássicas do liberalismo não são mais suficientes para que o Estado, agora social, desenvolva todas as suas funções. É necessário, portanto, valer-se das políticas públicas, a fim de se evitar o risco de fragmentação ou desarticulação da ação governamental, que pode causar ineficiência, perda de investimento e descontinuidade nos projetos de

---

<sup>271</sup> Cf. Clarice Seixas Duarte, *A educação como um direito fundamental de natureza social*, 2007, p. 707.

<sup>272</sup> Dimitri Dimoulis e Soraya Gasparetto Lunardi, *Dimensões da constitucionalização das políticas públicas*, 2017, p. 241.

<sup>273</sup> Cf. Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, 1997, p. 89.

<sup>274</sup> Cf. Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, 1997, pp. 90-91.

<sup>275</sup> Cf. Dimitri Dimoulis e Soraya Gasparetto Lunardi, *Dimensões da constitucionalização das políticas públicas*, 2017, p. 241.

concretização de direitos<sup>276</sup>. Em conformidade, pois, com as ideias aqui desenvolvidas, é que se extrai o conceito de política pública como uma ação estatal com “finalidades concretas, meios de ação para atingi-las (estruturas, recursos financeiros), formas de atuação e mecanismos de controle e avaliação dos resultados e do uso de recursos.”<sup>277</sup>

Ora, tendo em vista que o Direito Administrativo é o ramo jurídico que se ocupa da instituição estatal em sua vertente executiva<sup>278</sup>, relacioná-lo com política pública, conforme a acepção acima, é quase um truísmo. Essa associação, no entanto, não é feita sem crítica, sobretudo por conta da falta de amadurecimento teórico da dogmática administrativista para explicar sistematicamente as tarefas de coordenação que o Estado cada vez mais passa a assumir no escopo do Estado social<sup>279</sup>. Não obstante às críticas, considerando que a doutrina administrativista se estrutura a partir da tensão entre autoridade e liberdade, sabe-se que o tratamento jurídico da Administração, operado pelo Direito Administrativo, volta-se à instituição de autoridades com poderes para realizar políticas públicas, à medida em que promove a defesa dos interesses individuais contra a arbitrariedade administrativa e o excesso de poder<sup>280</sup>.

Esmiuçando o nexó entre Direito Administrativo e políticas públicas, recomenda-se compreender quais as formas de expressão destas. Destinando-se, assim, a cumprir objetivos de Estado, firmados como direitos sociais, consolidados na Constituição Federal, as políticas públicas são, na verdade, políticas de Estado, cuja necessidade é amplamente reconhecida, de modo que sua aplicação deve se dar independentemente de mudanças de maioria política e de conjunturas concretas<sup>281</sup>, trazendo em si a característica de continuidade e longa duração. Isto posto, as normas jurídicas com a técnica adequada para regulamentar a atividade administrativa de longa duração seriam, portanto, o plano ou o programa de ação governamental<sup>282</sup>.

Enfatiza-se que, apesar de reconhecidamente como formas de expressão da política pública, o plano e o programa de ação governamental não se confundem com ela. A política é mais ampla que esses e se define como o processo de escolha dos meios para

---

<sup>276</sup> Cf. Dimitri Dimoulis e Soraya Gasparetto Lunardi, *Dimensões da constitucionalização das políticas públicas*, 2017, p. 242.

<sup>277</sup> Dimitri Dimoulis e Soraya Gasparetto Lunardi, *Dimensões da constitucionalização das políticas públicas*, 2017, p. 241.

<sup>278</sup> V. Capítulo III, item 3, *supra*.

<sup>279</sup> Cf. Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, 1997, p. 91.

<sup>280</sup> Cf. Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, 1997, p. 93.

<sup>281</sup> Cf. Dimitri Dimoulis e Soraya Gasparetto Lunardi, *Dimensões da constitucionalização das políticas públicas*, 2017, p. 242.

<sup>282</sup> Cf. Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, 1997, p. 94.

a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados, num espaço de tempo previamente determinado<sup>283</sup>.

Planos e programas de ação seriam, então, instrumentos jurídicos capazes de informar as prioridades para o governo, em termos de política pública, assim como os procedimentos adequados para execução desses objetivos. O plano, via de regra, tem um caráter mais geral e o instrumento normativo costuma ser a lei, como no caso do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). Já os programas de ação, como o Programa Novo Mais Educação (Portaria/MEC nº 1.144/2016), são mais detalhados e geralmente institucionalizados por meio de normas infralegais, como decretos, portarias ou resoluções.

Apesar das diferenças, é importante compreender que esses instrumentos normativos que formalizam as políticas públicas decorrem afinal da escolha das diretrizes do Estado, não se tratando de meros princípios de ação, mas sim de vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público. Entende-se, dessa forma, que a elaboração de políticas públicas e sua execução inserem-se num movimento amplo de “procedimentalização entre os poderes públicos”<sup>284</sup>, que se iniciam no processo de criação de um instrumento normativo, de alta carga política, e continuam ao longo da realização dos objetivos expressos nessa norma gerada.

É, pois, no bojo desses processos (elaboração e implementação) que o Direito Administrativo se ocupa das políticas públicas. Logo, a relação entre esses dois elementos não se dá somente pela regulamentação da atuação estatal, ao realizar as políticas públicas, num exercício por excelência teleológico. Com efeito, trata-se muito mais de uma atuação no âmbito do processo administrativo, com enfoque eminentemente procedimental, como se vê em Maria Paula Dallari Bucci (1997):

O incremento das atividades concernentes à elaboração das políticas e à sua execução insere-se num movimento de “procedimentalização das relações entre os poderes públicos”, a que se refere, mais uma vez, Massimo Giannini. Esse fenômeno de procedimentalização, no qual sobressai o poder de iniciativa do governo – e que diz respeito aos meios, ao pessoal, às informações, aos métodos e ao processo de formação e implementação das políticas –, é o ângulo sob o qual se justifica e se faz necessário o estudo das políticas públicas dentro do direito administrativo. (p. 96)

---

<sup>283</sup> Cf. Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, 1997, p. 95.

<sup>284</sup> Massimo Giannini, 1991, *apud*, Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, 1997, p. 96.

A noção de procedimentalização das políticas públicas alude, ainda, a estruturação do poder em torno destas. A discussão nessa seara centraliza-se na questão de a quem cabe determinar as políticas públicas. Pode-se dizer que essa queda de braço envolve o Poder Legislativo e o Executivo, sendo que em geral este tem se saído vitorioso. Como exemplo disso, basta observar a ampla quantidade e a qualidade das medidas legais propostas pelo Poder Executivo que conduzem as políticas públicas no Brasil, como é o caso das medidas provisórias. A proposta de Maria Paula Dallari Bucci, tributária de Fabio Konder Comparato, com a qual esta monografia se associa, por sua vez, “é no sentido da instituição de um órgão de planejamento desvinculado do Poder Executivo, cujas decisões seriam tomadas por um Conselho corporativo com atribuições distintas das do Congresso Nacional”.<sup>285</sup> É importante que se diga que esse tipo de medida só será realidade quando a maturidade democrática do país for alcançada e os cidadãos entenderem a importância de sua participação no processo de condução da política nacional.

Porém, independentemente do modo como se vai institucionalizar o poder capaz de definir os rumos das políticas públicas nacionais, conclui-se que a qualidade das ações governamentais decorre diretamente da qualidade do processo administrativo vinculado a elas, questão porque o Direito Administrativo deve voltar suas atenções às políticas públicas<sup>286</sup>.

É importante fazer algumas considerações sobre a noção de processo administrativo que se está invocando. Trata-se, pois, da visão de processo administrativo como instrumento de garantia dos direitos fundamentais dos sujeitos frente à Administração Pública, a partir da promoção de direitos subjetivos públicos processuais de diversas configurações<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, 1997, p. 97.

<sup>286</sup> Nessa toada de correlação entre política públicas e Direito Administrativo, Maria Paula Dallari Bucci, 1997, diz: “Em grande parte, porém, o sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa. As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano, determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento. Essa é a razão pela qual entendo que os administrativistas podem e devem voltar seus olhos para a temática das políticas públicas.” (p. 97)

<sup>287</sup> A noção de processo administrativo admitida referencia-se àquela esboçada por Egon Bockmann Moreira, As várias dimensões do processo administrativo brasileiro. In: Celso Antônio Bandeira de Mello; Sérgio Ferraz; Silvio Luís Ferreira da Rocha; Amauri Feres Saad (orgs.). *Direito Administrativo e Liberdade: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo*, 2014, pp. 359-374.

Isso quer dizer que se entende a relação jurídico-processual entre Administração e pessoa privada como o gênero de três espécies de processos administrativos pertinentes aos direitos fundamentais, conforme a clássica divisão das gerações de direitos<sup>288</sup>. Sendo assim, a primeira espécie de processo relaciona-se com os direitos materiais de primeira geração, com vistas a limitar a atuação do Estado, a fim de evitar um dano subjetivo, suprimindo a privação ou a agressão a direito fundamental de primeira geração (propriedade e liberdade)<sup>289</sup>. Essa espécie, no entanto, não será muito referenciada neste trabalho, pois não se relaciona muito com a atividade administrativa de promoção de políticas públicas.

A segunda espécie de processo administrativo, por seu turno, está vinculada aos direitos subjetivos materiais de segunda e terceira geração, que dotam o indivíduo da capacidade de exigir do Estado prestações que concretizem valores constitucionais, em geral aqueles encartados nos direitos sociais<sup>290</sup>. Esse tipo de processo não pressupõe o contencioso, nem visa limitar a atuação da Administração, mas sim requer uma ampliação da atividade administrativa, para que profira uma decisão ou aja de modo a beneficiar, individual ou coletivamente, o titular do direito subjetivo em comento<sup>291</sup>. Essa modalidade muito se aproveita na perspectiva aqui adotada, pois possibilita o cidadão, ou mesmo a própria Administração *ex officio*, instaurar um procedimento com vistas à concretização de políticas públicas educacionais.

Por fim, a terceira espécie, também importante para o contexto desta monografia, informa um processo administrativo no qual Administração e o particular colaboram na elaboração normativa<sup>292</sup>. Essa espécie é relativa aos direitos geracionais de participação democrática e informação, e garantem a legitimidade do processo administrativo com a participação daqueles que serão futuramente afetados pela norma regulamentar editada<sup>293</sup>. No campo da educação, esse tipo de processo administrativo é fundamental, pois as decisões setoriais hão de atingir toda a população, dado o caráter universal desse direito, portanto devem ser legitimadas com a participação popular. Além disso, essa categoria de processo tem o condão de realizar a gestão democrática do ensino, pois promove a

---

<sup>288</sup> Egon Bockmann Moreira, *As várias dimensões do processo administrativo brasileiro*, 2014, p. 369.

<sup>289</sup> Egon Bockmann Moreira, *As várias dimensões do processo administrativo brasileiro*, 2014, pp. 369-370.

<sup>290</sup> Egon Bockmann Moreira, *As várias dimensões do processo administrativo brasileiro*, 2014, p. 371.

<sup>291</sup> Egon Bockmann Moreira, *As várias dimensões do processo administrativo brasileiro*, 2014, p. 370.

<sup>292</sup> Egon Bockmann Moreira, *As várias dimensões do processo administrativo brasileiro*, 2014, p. 371.

<sup>293</sup> Egon Bockmann Moreira, *As várias dimensões do processo administrativo brasileiro*, 2014, p. 371.

ingerência do cidadão na formulação dos instrumentos normativos que vão reger a política educacional.

Diante do exposto, acredita-se que a correlação aqui proposta está em consonância com o paradigma do Estado Democrático de Direito, pela ótica da teoria discursiva do direito e da democracia de Jürgen Habermas, por conta do enfoque na questão procedimental e na força dos discursos. E é nessa perspectiva que, a seguir, examinam-se as possibilidades de o Direito Administrativo, reexaminado à luz do paradigma constitucional vigente, contribuir com a política educacional, encartada como meta do Plano Nacional de Educação, cujo objetivo seja a concretização da gestão democrática do ensino. Tendo em mente que a contribuição dessa disciplina se dá muito mais com a democratização dos procedimentos de elaboração e execução das medidas referentes a essa política, do que com a mera certificação da vinculação positiva à lei por parte do poder público.

#### **4. Possibilidades de contribuição do Novo Direito Administrativo para a política educacional de caráter democrático**

Todas as considerações feitas neste trabalho, desde o primeiro capítulo até aqui, tiveram por finalidade oferecer arcabouço histórico e teórico para o desenvolvimento deste último item. A reflexão derradeira apresentará, então, as possibilidades normativas de o Direito Administrativo, adequado ao Estado Democrático de Direito, contribuir, em contextos procedimentais, com a gestão democrática do ensino, promovendo, assim, a divisão do poder de decisão das políticas educacionais, dotando a escola de autonomia e estimulando a participação dos indivíduos na gestão escolar.

À vista disso, a noção de participação administrativa ganha relevância no *mister* cá imposto ao Direito Administrativo, visto que, compreendida como instrumento de legitimação da ordem jurídica<sup>294</sup>, importa na readequação do regime jurídico administrativo para viabilizar a intervenção dos indivíduos nos processos que lhes são pertinentes. Não se cogita, portanto, de uma política educacional que consagra a gestão democrática sem essa eminente base da disciplina administrativista, a participação, guiando a Administração Pública em todas as suas esferas de atuação e influência.

---

<sup>294</sup> V. Capítulo II, item 4.2.

É importante salientar, antecipadamente, que a participação administrativa acarreta tanto na atuação do indivíduo como titular de direitos subjetivos próprios, a partir da chamada participação *uti singulus*, quanto na persecução do interesse coletivo ou comum, designada de participação *uti socius* ou *uti cives*<sup>295</sup>. Ainda, deve-se reconhecer, de antemão, que o modo de participação, caracterizado por David Duarte como um direito fundamental e base do Direito Administrativo, é aquele em que o indivíduo efetivamente intervém na tomada de decisão, não somente na execução da atividade administrativa, pois somente assim se estabelece um processo dialógico entre Administração e administrados<sup>296</sup>.

A tarefa de materializar a participação administrativa, no entanto, esbarra na multiplicidade de formas em que tal pode acontecer. Isso se dá por conta da impossibilidade de conferir acepção única à participação, visto que, na configuração social contemporânea, sobretudo urbana, não é mais possível congrega todos os indivíduos na praça da cidade para uma assembleia geral<sup>297</sup>. Dessa forma, adota-se a classificação de García Enterría, apresentada por Patrícia Baptista (2003)<sup>298</sup>, das duas formas de participação úteis para concretização da gestão democrática do ensino, quais sejam, a participação *orgânica* e a *funcional*.

A participação orgânica é aquela que coloca os cidadãos na estrutura dos órgãos administrativos, para que possam colaborar com a organização e funcionamento desses órgãos. Essa forma de participação exige um maior engajamento dos indivíduos, à medida em que as chances de terem seus interesses satisfeitos também aumentam. Em termos de política educacional, tais modelos são importantíssimos, já que tendem a provocar uma partilha no poder de decisão dos processos correlacionados.

A participação funcional, por seu turno, considera a atuação dos cidadãos em funções administrativas a partir de sua própria posição privada. Nesse caso o cidadão está fora da estrutura administrativa, mas é chamado para auxiliar no desenvolvimento de tarefas públicas, como no caso de participação em audiências e consultas públicas, ou através de petições dirigidas ao poder público, dentre outras formas<sup>299</sup>. Essa forma de participação é importante para realização da política pública em educação porque não compromete a longo prazo o cidadão, o qual pode exercer uma influência pontual nos

---

<sup>295</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, pp. 168-169.

<sup>296</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 171.

<sup>297</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 168.

<sup>298</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, pp. 172-173.

<sup>299</sup> Cf. Patrícia Baptista, *Transformações do Direito Administrativo*, 2003, p. 173.



processos, incrementando quantitativamente a participação na tomada de decisão administrativa.

A materialização da participação administrativa, para além dos aspectos classificatórios acima elencados, necessita de meios de formalização, os quais são extraídos da própria previsão constitucional, na figura das Instituições Participativas (IPs)<sup>300</sup>. As IPs são mecanismos e órgãos consultivos e deliberativos da Administração Pública (conselhos, comissões, grupos de trabalho, comitês, entre outros), de caráter permanente ou provisório, com previsão, em sua composição, da participação de representantes da sociedade.

O principal aspecto que envolve as IPs é relativo à efetividade delas, ou seja, à capacidade desses órgãos direcionar ou interferir na atividade administrativa em curso. Tendo em vista que as IPs incapazes de produzir mudanças significativas, ou que não produzem tal percepção nos participantes, muito provavelmente sofrerão um esvaziamento, seja por parte dos representantes do governo ou de membros da sociedade<sup>301</sup>.

É justamente neste ponto que a política de descentralização do setor educacional tem, em certa medida, falhado<sup>302</sup>. Pesquisas que tomam os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) como objeto de análise, por exemplo, demonstram que essa IP, conquanto criada para interagir com a Secretaria Municipal de Educação com vistas à atuação, entre outras matérias, na elaboração do Plano Municipal de Educação, não vêm cumprindo com suas atribuições devido, muitas vezes, ao desconhecimento por parte dos conselheiros não só das suas funções, como daquelas referentes ao órgão em questão<sup>303</sup>.

Além dos Conselhos Municipais de Educação, outra IP de protagonismo na política educacional que vem possuindo pouca efetividade no desempenho de suas funções são os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACSSs), focados na fiscalização e controle dos programas de financiamento educacionais, sobretudo do FUNDEB. O problema surge no fato de que a prescrição legal (Lei do FUNDEB e que cria os CACSSs – Lei nº 11.494/2007) atribui aos Conselhos função relativamente complexa, que demanda elevado preparo por parte de seus membros, o que não se tem

---

<sup>300</sup> Cf. Fabiana Cristina Severi, *Participação Popular em Órgãos da Administração Pública*, 2013, p. 174.

<sup>301</sup> Cf. Fabiana Cristina Severi, *Participação Popular em Órgãos da Administração Pública*, 2013, p. 178.

<sup>302</sup> Sobre esse tema, recomenda-se Donaldo Bello de Souza e Lia Ciomar Faria, *Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96*. Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso), Rio de Janeiro, v. 12, n.45, p. 925-944, 2004.

<sup>303</sup> Cf. Donaldo Bello de Souza e Lia Ciomar Faria, *Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96*, 2004, p. 934.

verificado, em muitos casos, na esfera dos Conselhos que se constituem nos Municípios<sup>304</sup>.

É necessário, portanto, uma abordagem institucionalista com o intuito de revelar qual é o desenho das instituições participativas e sua relação com agentes estatais, que conferirá maior grau de efetividade para elas<sup>305</sup>. Nesse sentido, questões como as regras que definem quem participa (e o tipo de representação), a forma de comunicação dos participantes, o modo pelo qual as decisões vinculam as políticas públicas e os objetivos das IPs, são os principais pontos a serem observados na criação e funcionamento de uma IP<sup>306</sup>.

Acerca disso é que se propõe, de pronto, que os processos administrativos, no âmbito das IPs do setor educacional, sejam pautados pelo juízo de adequabilidade. Com isso, não se cogita de decisões baseadas no estrito cumprimento do interesse público, cujos os resultados políticos suprimam, *a priori*, os direitos individuais, mas sim de procedimentos que, ao final, atentem para os direitos fundamentais, tanto em sua dimensão coletiva como individual.

Essa medida abre espaço para que as decisões a nível de política educacional, uma vez centrada na garantia dos direitos fundamentais, tenham a possibilidade de efetivamente cumprir com a função da educação, qual seja, a transmissão do saber historicamente acumulado, ao invés de sujeitar o sistema de ensino aos ditames do mercado, subserviência tipicamente reproduzida pela superestrutura estatal, em um contexto capitalista.

A incidência da adequabilidade, como princípio da Administração, conferiria, ainda, uma particularidade aos processos administrativos que se desenrolariam no bojo das instituições participativas educacionais. Trata-se, pois, da exigência de que os modos de argumentação e comunicação estejam em consonância com os postulados subjacentes à teoria discursiva do direito e da democracia<sup>307</sup>, enfatizando, assim, os processos de formação das identidades e da ação coletiva, de modo a identificar elementos que favoreçam a garantia das condições de eficiência da participação dos atores

---

<sup>304</sup> Cf. Donaldo Bello de Souza e Lia Ciomar Faria, *Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96*, 2004, p. 935.

<sup>305</sup> Cf. Fabiana Cristina Severi, *Participação Popular em Órgãos da Administração Pública*, 2013, p. 179.

<sup>306</sup> Cf. Fabiana Cristina Severi, *Participação Popular em Órgãos da Administração Pública*, 2013, p. 179.

<sup>307</sup> Cf. Jürgen Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, 2003, cap. IX, item II. A dialética entre igualdade de fato e de direito. O exemplo das políticas feministas visando à igualdade entre sexos. pp. 147-170.

marginalizados<sup>308</sup>. Em outras palavras, deve-se dar voz àqueles estruturalmente oprimidos pelo contexto social, com o intuito de que seus direitos fundamentais sejam garantidos, e no particular do direito à educação, respeito às suas opiniões de como esse direito deveria se desenvolver.

Outra característica que as IPs do setor educacional deveriam ter, com o fim de incrementar sua efetividade, é a capacidade de, em graus mais elevados do que o atualmente verificado, normatizar as políticas desse ramo, quando menos produzir pareceres com força vinculativa para Administração Pública. Essa ideia advém da reformulação do regime jurídico administrativo, que deixa de vincular positivamente a Administração à lei e passa a direcionar a atividade estatal pela juridicidade administrativa, isto é, a Administração Pública retiraria seu fundamento de validade dos diversos instrumentos normativos que existem no ordenamento jurídico, inclusive os dispositivos infralegais.

Desse modo, sem maiores dificuldades do ponto de vista formal, reconhecer-se-ia a natureza vinculante das decisões proferidas pelas IPs de caráter deliberativo, quer para a própria Administração Pública, quer para os administrados destinatários dos atos<sup>309</sup>. Sendo essas decisões revestidas das peculiaridades e características típicas do ato administrativo, como a presunção da veracidade, legalidade, imperatividade e autoexecutabilidade. E, no tocante às IPs consultivas, suas resoluções, ainda que não possuíssem natureza vinculante, seriam parte integrante do ato decisório da Administração. Sendo que, nas hipóteses em que esses órgãos possuíssem natureza técnica, em razão da ausência de conhecimento especializado da autoridade competente, a sua manifestação é vinculante para a Administração, no que Di Pietro chama de “discrecionalidade técnica”<sup>310</sup>.

Essa juridicidade administrativa incidindo no setor educacional teria o potencial de repartir o poder de decisão dos processos relacionados à política educacional, já que a normatização despontaria de várias fontes, restringindo o caráter supremo da lei exarada pelos parlamentos. Haveria, inclusive, a possibilidade de aprimoramento das políticas setoriais, visto que órgãos mais especializados, compostos por profissionais da educação,

---

<sup>308</sup> Cf. Fabiana Cristina Severi, *Participação Popular em Órgãos da Administração Pública*, 2013, pp. 180-181.

<sup>309</sup> Cf. Fabiana Cristina Severi, *Participação Popular em Órgãos da Administração Pública*, 2013, p. 175.

<sup>310</sup> Cf. Fabiana Cristina Severi, *Participação Popular em Órgãos da Administração Pública*, 2013, pp. 174-175.

e não por políticos, poderiam elaborar diretrizes mais adequadas às exigências da educação brasileira, em nível local e nacional.

É importante que se diga que o apelo a uma maior representatividade dos indivíduos com conhecimento técnico-pedagógicos para tomar as decisões do setor educacional advém, não de uma forma de democracia de técnico especialistas, tal qual o governo dos filósofos de Platão, mas da noção de que o poder político importa na influência que cada indivíduo tem de afetar as decisões políticas, e essa influência deve ser desigual para privilegiar os sujeitos com melhores opiniões<sup>311</sup>, os quais seriam, presumidamente, em se tratando de política educacional, os pedagogos e profissionais da educação. Óbvio que opiniões relevantes e inovadoras para a política educacional podem surgir de lugares improváveis, de modo que cabe à Administração estar com os canais de comunicação sempre abertos a todos os indivíduos, a fim de que as ideias aproveitáveis sejam devidamente institucionalizadas nos domínios dos sistemas de ensino.

Também em relação ao que se tratou acima, é que a questão da localidade das IPs ganha relevância, uma vez que, a partir dessa discussão, indica-se as regras de quem participaria, bem como as formas de representação. A proposta é de que o grau de localidade da IP é diretamente proporcional à necessidade de participação de todos os envolvidos na comunidade escolar (professores, alunos, pais e comunidade local). O poder local é o espaço de desenvolvimento das identidades<sup>312</sup>, por isso é importante que ele seja exercido por aqueles que estão em contato direto com a unidade escolar, já que ninguém melhor do que eles para saber quais os problemas e as demandas particulares daquela escola.

Além disso, estimula-se na esfera local a participação funcional dos indivíduos, tendo em vista a dificuldade de envolver os pais, principalmente aqueles que dedicam horas do seu dia ao trabalho, nos ditames da escola dos seus filhos. Porém, é preciso expandir nessas pessoas a noção de que sua participação e opinião é importante, daí que participações pontuais cumpririam um papel didático significativo.

---

<sup>311</sup> Nesse sentido, Ronald Dworkin, em *O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*, 2006, p. 42, diz: “[...] o poder político não é uma medida de impacto, mas sim da influência política, compreendida como o meu poder de afetar as opiniões dos outros. Mas a igualdade de influência é evidentemente um objetivo que não tem atrativo nenhum – além de ser irrealizável. Não queremos que a riqueza afete as decisões políticas, mas não queremos isso porque a riqueza é distribuída de maneira injusta e desigual. Quanto à influência, queremos sim que ela seja desigual na política, e por outros motivos: queremos que as pessoas que têm as melhores opiniões, ou que são capazes de apresentar suas opiniões de maneira mais eloquente, detenham mais influência.”

<sup>312</sup> Cf. Sofia Lerche Vieira, *Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões*, 2011, p. 126.

Por fim, na esfera central, advoga-se pela criação de IPs mais técnicas o possível, do ponto de vista pedagógico, restringindo, assim, o vínculo de tais órgãos com a política formal. Ocorre que dessa seara saem as diretrizes globais do setor educacional, e é preciso, pois, atender aos problemas emergentes, observados por pedagogos e profissionais da educação, antes de satisfazer os interesses político-partidários. Aqui, entende-se que é importante a escolha de representantes que, como já foi dito, possuam especialização suficiente para poder desenvolver políticas gerais para o setor educacional e que se achem em todas as partes do país, porque somente assim as medidas tomadas poderão refletir as diferenças e peculiaridades regionais, tão presentes em um país de dimensão continental como o Brasil. Os órgãos devem ser, ainda, deliberativos, com decisões vinculantes a toda Administração Pública.

Conclui-se, então, este trabalho reconhecendo o caráter normativo das ideias aqui apresentadas. Reafirma-se, porém, que, com a adoção das medidas acima, poder-se-iam constituir instituições participativas com autonomia suficiente para conduzir a política educacional, com a repartição do poder público entre outras esferas da sociedade, ao mesmo tempo em que se promoveria o respeito aos direitos e garantias fundamentais encartados na Constituição. Logo, a proposta em tela visa, de imediato, reparar o déficit de efetividade das IPs educacionais, mas, como se vê, também traz em si a reavaliação dos processos administrativos da política pública educacional, no sentido da promoção da gestão democrática do ensino, tudo isso a partir da reformulação de algumas bases estruturais do Direito Administrativo, adequando-as ao Estado Democrático de Direito.

## CONCLUSÃO

Perseguiu-se, neste trabalho, a apresentação de como o Direito Administrativo poderia contribuir para a concretização do princípio da gestão democrática do ensino público. Este princípio foi consagrado na Constituição Federal de 1988 após um longo caminho de avanços e retrocessos no caráter democrático da política educacional. Ocorre que, agora, a gestão democrática educacional é um valor, que não pode ser preterido por questões de eficiência administrativa ou econômica, devendo, portanto, ser concretizado a partir de todo esforço do poder público, visto ser a democracia o modelo de sociedade constituído pela Lei Maior.

A contribuição daquele ramo do direito, porém, não viria sem o desenvolvimento de suas bases, a fim de melhor adequá-lo ao Estado Democrático de Direito. Acontece que o contexto de estruturação do Direito Administrativo, na França pós-revolucionária do século XIX, colaborou para consolidação de uma disciplina absolutamente autoritária, nos moldes do exercício de poder do Antigo Regime. No entanto, o desenvolvimento jurídico, à luz dos paradigmas do direito, não admite mais um regime administrativo tão despótico, pelo que se propõe a reformulação de algumas concepções chaves desta disciplina.

Não se ignora que a doutrina administrativista já vem construindo gradativamente essa transformação. Este trabalho, contudo, centrou-se apenas em alguns aspectos específicos, quais sejam, a superação dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e o da legalidade, os quais seriam substituídos pelo juízo de adequabilidade e pela juridicidade administrativa, e a ampliação da noção de participação administrativa.

Apesar da coesão paradigmática exigir um Direito Administrativo mais democrático, e da vasta teoria que se desenvolve a partir disso, com enfoque óbvio na participação administrativa, percebeu-se ao longo desta pesquisa que pouco se escreve e se pesquisa acerca do Direito Administrativo Social, daquele que deve se relacionar com a concretização dos direitos sociais, os quais exigem uma atuação mais efetiva da Administração. Embora alguns autores entendam que o ramo jurídico que deva tratar das políticas públicas seja o constitucional, cabe ao Direito Administrativo regulamentar a

atividade executiva do Estado, que neste particular (das políticas públicas, da concretização do direito social) tem se eximido da sua função mesmo de dirigente da atividade estatal, às vezes pendendo para a propalada “fuga ao direito privado”.

Ante o déficit de concretização dos direitos sociais, não pode a doutrina administrativista deixar de problematizar a contribuição do Direito Administrativo para esse quadro. Foi, então, o que se propôs este trabalho, no qual se concluiu que a ligação entre a disciplina administrativista e os direitos sociais, entre eles a educação, se dá por intermédio das políticas públicas, as quais devem ser analisadas pelo Direito Administrativo pelo viés da procedimentalização.

Nesse sentido, somente a garantia de processos administrativos democráticos, operacionalizados pelo Direito Administrativo, é que se pode alcançar políticas públicas de boa qualidade. Em se tratando de política educacional, a participação da população deve ocorrer no âmbito das instituições participativas, que, dirigidas pelas noções democráticas da disciplina administrativista, anteriormente apresentadas, podem promover processos administrativos mais democráticos e participativos, fechando o círculo que informa a democracia como um valor em si mesmo na ordem constitucional vigente.

Não obstante o alto teor de abstração das propostas aqui elencadas, entende-se que este é o princípio de uma pesquisa que pode ser aprimorada, descendo ao nível das práticas sociais, em uma outra oportunidade. Ainda assim, a investigação empreendida conteve um valor imenso pelo contato interdisciplinar com a pedagogia, em sua vertente histórica e da própria gestão escolar, além, é claro, das preciosas reflexões acerca do Direito Administrativo: a necessidade de ajustá-lo à ordem democrática e a insuficiência de considerações quanto a sua relação com os direitos sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. pp. 63-71.
- ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público*. 2011. 300 f., il. Tese (Doutorado em Educação) -Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução da 5. ed. alemã: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ANANIAS, Mauricéia. A Administração Escolar no Período Imperial (1822-1889). In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (orgs.). *História da Administração Escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, SP: Alínea, 2010. pp. 55-74.
- ANDREOTTI, Azilde L. A Administração Escolar na Era Vargas (1930-1945). In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (orgs.). *História da Administração Escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, SP: Alínea, 2010. pp. 103-123.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- \_\_\_\_\_. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 17-42.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996.



- \_\_\_\_\_. A caminho de um direito administrativo constitucional. In: BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. (Prefácio). Citado 1 vez na página 3.
- \_\_\_\_\_. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr/jun, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>>. Acesso em: 22 Mar 2017.
- BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, mar/abr/mai, 2008. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 04 Mai 2017.
- \_\_\_\_\_. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. – Brasília, DF: Inep, 2016.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, SF, v. nº 133, n. jan/março, p. 89-98, 1997.
- CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. *Rev. TST*, Brasília, vol. 68, n. II, abr/jun 2002.
- CLARK, Jorge Uilson; NASCIMENTO, Manoel Nelito Matheus; SILVA, Romeu Adriano da. A Administração Escolar no Período do Governo Militar (1964-1984). In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (orgs.). *História da Administração Escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, SP: Alínea, 2010. pp. 146-172
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

- DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 237-267, mar. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66662>>. Acesso em: 12 Jun. 2017.
- DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. Revisão técnica: Alberto Alonso Muñoz. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 09 jun. 2017.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FUNGHI, Luís Henrique Baeta. *Regulação e legitimidade democrática: o caso dos transportes terrestres no Brasil*. 191 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10763/1/2012\\_LuisHenriqueBaetaFunghi.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10763/1/2012_LuisHenriqueBaetaFunghi.pdf)>. Acesso em: 19 Abr 2017.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GALLINDO, Jussara; ANDREOTTI, Azilde L. A Administração Escolar no Nacional Desenvolvimentismo (1946-1964). In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (orgs.). *História da Administração Escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, SP: Alínea, 2010. pp. 124-145.
- GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da Educação*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 1992.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- GÜNTHER, Klaus. *Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação*. 2. ed. São Paulo: Landy, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

- \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II*. 2. ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, pp. 153-177, out./dez. 2016.
- LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. *Organização e Administração Escolar: curso básico*. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1967.
- MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. Hermenêutica principiológica e ponderação de direitos fundamentais: *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1453, 24 jun. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9952>>. Acesso em: 30 Mai 2017
- MINTO, Lalo Watanabe. A Administração Escolar no Contexto da Nova República e do Neoliberalismo. In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (orgs.). *História da Administração Escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, SP: Alínea, 2010. pp. 173-200.
- MONLEVADE, João. *O FUNDEF e seus Pecados Capitais*. Ceilândia, DF: Ideia, 1998.
- MOREIRA, Egon Bockmann. As várias dimensões do processo administrativo brasileiro. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; FERRAZ, Sérgio; FERREIRA DA ROCHA, Silvio Luís; SAAD, Amauri Feres. (Orgs.). *Direito Administrativo e Liberdade: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo*. 1 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, v. 1, p. 359-374.
- OLIVEIRA, Francisco de. Queda da ditadura e democratização do Brasil. In: FÁVERO, Osmar; SEMARERO, Giovanni (orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. pp. 41-51.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração Escolar: introdução crítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000
- \_\_\_\_\_. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão, financiamento e direito*

- à educação: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. pp. 73-81.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Líber Livro, 2007.
- SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. In: Alfredo Macedo Gomes. (Org.). *Políticas Públicas e Gestão da Educação*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011, pp. 35-55.
- SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectiva*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- \_\_\_\_\_. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.
- SEVERI, Fabiana Cristina. Participação Popular em Órgãos da Administração Pública: perspectivas e desafios à luz dos debates sobre as características gerais e a efetividade das instituições participativas brasileiras. In: Floriano de Azevedo Marques Neto; Fernando Dias Menezes de Almeida; Irene Patrícia Nohara; Thiago Marrara. (Orgs.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013, v. 1, p. 173-187.
- SOARES, Laura Tavares. *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar. *Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96*. Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso), Rio de Janeiro, v. 12, n.45, p. 925-944, 2004.
- VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 27, 2011, pp. 123-133.